



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

"Fleire Fusingar?"

En studie av til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune

Kristine Birkeland

Vår 2014

Forord

To år er gått og masteroppgaven er nå ferdigstilt. I den forbindelse er det mange jeg ønsker å gi en takk til. Jeg vil starte med å takke Jan Froestad, som har veiledet meg fra start til slutt. Jeg vil takke både for gode råd, og for god oppfølging gjennom denne prosessen. Jeg vil takke forskergruppen Politikk, nettverksstyring og innovasjon, for spennende faglige tema og diskusjoner, i tillegg til gode innspill på min masteroppgave. Jeg vil også rette en stor takk til Fusa Utviklingsselskap AS, og alle som har bidratt til realisering av denne oppgaven fra Fusa kommune. Takk for den gode mottakelse!

Uvurderlig gjennom denne skriveprosessen har vært det gode miljø på lesesalen. Tusen takk til medstudenter, for oppmuntring og støtte.

Og sist men ikke minst, takk til min mor og kjære Martin for korrekturlesing og støtte.

Kristine,

Bergen 01.06.14

Sammendrag

Stadig flere distriktskommuner, utkantregioner og lokalsamfunn har siden årtusenskiftet engasjert seg i arbeid med økt tilflytting som mål. Dette er en studie av offentlig politikk på lokalt nivå med fokus på å bidra med økt kunnskap omkring forhold som kan ha innvirkning på organisering av dette arbeidet. Studien baserer seg på 16 personlige intervju, bestående av innbyggere (tilflyttere, fraflyttere, tilbakeflyttere), politiske og administrative aktører, i tillegg til aktører fra det lokale organisasjonsliv. Et utgangspunkt for studien var en observasjon i Fusa kommune. På tross av et ønske om økt satsing på tiltak for tilflytting og minket fraflytting, var det; (1) i liten grad utviklet en helhetlig og samorganisert politikk, (2) og at de spredte tiltak søkt iverksatt, generelt ikke hadde klart å påvirke andre politikkområder, men heller måtte kunne sies å ha blitt premissmottaker for annen sektorpolitikk. Gjennom en teoretisk tilnærming som vektlegger en dynamikk mellom organisering og identitet, har jeg forsøkt å belyse dette paradoks. Studien viser at identitet kan ha innvirkning på hva slags organisering som anses som naturlig og ønskelig i lokalsamfunnet, og samtidig at organisering kan ha innvirkning på om Fusaidentitet eller bygdeidentitet slår sterkest inn i de lokale prosesser. Videre har jeg erfart at til- og fraflyttingsområdet, i mangel på tilstrekkelige ressurser (talspersoner, økonomi, lovverk) er preget av å være premissmottaker fra andre områder innen politikken. Politikkområdets status som premissmottaker må forstås ut over en noe utydelig forankring i kommuneorganisasjonen, men også ut fra svak forankring i lokalsamfunnet. På grunn av dette muliggjøres det at lokale prosesser forenkler prioritering av andre politikkområder/tiltak, og hindrer prioritering av dette.

Oversikt over tabeller

Kapittel 1	<p>Figur 1.1: Fusa sin folketallsutvikling sammenlignet med to nabokommuner</p> <p>Figur 1.2: Hordaland fylkeskommunes prognose over Fusa sin folketallsutvikling</p>
Kapittel 3	<p>Figur 3.1: Kart over Ous kommune fra 1837, og kommuneinndeling fra 1855</p> <p>Figur 3.2: Kart over inndelingen av Fusa fra 1903-1964, samt fra 1964</p> <p>Figur 3.3: Telemarkforsknings attraktivitetspyramide</p>
Kapittel 4	<p>Figur 4.1: Modell over ulike lokaliteter (Nyseth & Aarsæther 2002)</p> <p>Figur 4.2: Analysemodell- teoretisk rammeverk</p>
Kapittel 6	<p>Figur 6.1: Modellen til Nyseth & Aarsæther (2002), gjengitt tilpasset Fusa</p> <p>Figur 6.2: Organisasjonskart over Fusa kommune fra 01.07.07 til 01.01.14</p> <p>Figur 4.2: Analysemodell- teoretisk rammeverk</p>

Innholdsfortegnelse

Forord	iii
Sammendrag	iv
Oversikt over tabeller	v
Kapittel 1 – Innledning	1
1.1 Introduksjon	1
1.2 Begrepsavklaring	2
1.3 Problemformulering	5
1.4 Disposisjon	7
Kapittel 2 – Kontekst	8
2.1 Regional utvikling i Norge	8
2.2 Distrikts- og regionalpolitikk	9
2.3 Hordaland fylkeskommune	15
2.4 Kommuneinstitusjonen	18
2.4.1 Kommunen som en politisk-administrativ institusjon	18
2.4.2 Kommunen som hjemsted	19
Kapittel 3 - Fusa kommune	21
3.1 Til- og fraflyttingspolitikk i Fusa kommune	27
3.1.1 Organisering	28
3.1.2 Problem og løsningsdefinisjon	28
3.1.3 Satsingsområde	31
3.1.4 Fusa utviklingsselskap AS	34
3.2 Oppsummering	36
Kapittel 4- Teoretisk tilnærming	38
4.1 Identitet	43
4.1.1 Kommuneidentitet versus bygdeidentitet	44
4.1.2 Sentrum – periferi	48
4.2 Organisering	51
4.2.1 Inter-sektoriell policy påvirkning	51
4.2.2 Utvikling AS	53
4.3 Sammenfatning	56
Kapittel 5- Metodisk tilnærming	58
5.1 Kvalitativ casestudie som forskningsstrategi	58

5.1.1 Teoriutviklende enkeltstudier	59
5.1.2 Utvalg av undersøkelsesenheter	61
5.2 Datakilder	62
5.2.1 Uformelt intervju	62
5.2.2 Strategisk utvalg	62
5.2.3 Intervjuprosess	64
5.2.4 Dokumentanalyse	65
5.2.5 Utvelgelse av dokument	66
5.3 Kildekritikk	66
5.4 Dataanalyse	67
5.4.1 Koding, kategorisering og begrepsutvikling	67
5.5 Datakvalitet	68
5.5.1 Reliabilitet og validitet	69
5.6 Generalisering	70
5.7 Svakheter	71
Kapittel 6- Empiri og analyse	72
6.1 Identitet	74
6.1.1 Lokale prosesser	74
6.1.2 Sentrum- periferi	83
6.2 Organisering	93
6.2.1 Politiske og administrative prosesser	93
6.2.2 Utvikling AS	106
6.3 Sammenfatning	112
Kapittel 7- Avslutning	118
7.1 Oppsummering av sentrale funn og fortolkning	118
7.2 Studiens implikasjoner	120
7.3 Relatert og videre forskning	122
Litteraturliste	124
Vedlegg 1	130
Informasjonsskriv	130
Vedlegg 2	132
Intervjuguide politiker	132
Vedlegg 3	134

Intervjuguide tilflytter.....	134
Vedlegg 4	136
Organisasjonskart pr. 01.01.14	136
Vedlegg 5	137
Prosjektgodkjennelse Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).	137

Kapittel 1 – Innledning

1.1 Introduksjon

Staten har sannsynligvis vært opptatt av spørsmål omkring fordeling av offentlige goder mellom ulike landsdeler og områder til alle tider. Men det var først etter annen verdenskrig at institusjoner og politikk med sikte på omfattende og systematisk påvirkning kom (Strand 1994:159). Siden den gang har ulike regjeringer i Norge hatt et klart mål om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og gi alle en reell frihet til å bosette seg der de vil. På tross av interesse for slik fordelingspolitikk, også fra folket, er ikke dette et politikkområde med sterke institusjoner og store ressurser. Mye av dagens distrikts- og regionalpolitikk går gjennom annen politikk i direkte eller indirekte form (Strand 1994:159, Johansen 2008:9).

Sammenlignet med utviklingen i andre europeiske land, ser regjeringen på distrikts- og regionalpolitikken som vellykket (Kommunal- og regionaldepartementet¹ 2013a:9), men konkluderer likevel med fortsatt sentralisering av bosetningsmønsteret samt generell økonomisk vekst, om enn i mindre grad enn tidligere (Kommunal- og regionaldepartementet 2011:10). Mens det regionalpolitiske ordskiftet tradisjonelt har vært knyttet til fraflytting fra distriktsnorge, er det i dag flyttinger fra tidligere tiår, sammen med alderssammensetningen, som oftest er årsak til nedgang i innbyggertallet (Kommunal- og regionaldepartementet 2013a:41). I 1990 bodde det for første gang flere barn i sentraliserte, enn i desentraliserte områder. Dersom opprettholdelse av hovedtrekkene ved bosettingsmønsteret skal nås, medfører dette et behov for enda sterkere desentraliseringsprosesser (Sørli, Aure & Langset 2012:50-59). Dette innebærer nemlig fortsatt sentralisering selv uten flytting (Kommunal- og regionaldepartementet 2013b:37)

Ifølge Johansen (2009:27) er denne vinklingen på sentraliseringsdebatten særnorsk. For mens andre europeiske land antas å ha en økende utfordring, så har de sammenlignet med Norge mer fokus på levekårsproblematikk enn på geografisk befolkningsbalanse. Uttrykket "sentraliseringens pris" er et godt eksempel på dette, et diskusjonstema som ikke kan finnes andre steder (Aalbu et al. 2007, referert i Johansen 2009). Det er ingen enkle svar på hva prisen av sentralisering er (Johansen 2009:119). Her er derimot utgangspunktet at det er rimelig å anta at økt sentralisering kan oppleves negativt ut fra perspektivet til påvirkede kommuner og lokalsamfunn, hvor sosiale institusjoner gradvis forsvinner (Ibid. 2009:118).

¹Kommunal- og regionaldepartementet etter Stortingsvalg i 2013.

For å oppnå målene satt i distrikts- og regionalpolitikken, anses det som avgjørende at det lokale nivå tar en aktiv del, da de har en viktig rolle i utvikling av interessante arbeidsplasser og attraktive lokalsamfunn (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:24). Som studieobjekt for denne masteroppgaven har jeg derfor valgt å se nærmere på tilflyttingsarbeid på det kommunale nivå.

1.2 Begrepsavklaring

I løpet av de siste 30 år har utviklingsarbeid fått en mer sentral plass som en ordinær del av norske kommuners virksomhet. Hovedforklaringer på dette kan ifølge Bukve (1994, referert i Brattvoll 2003:125) dels ses i sammenheng med en form for kommunal krisereaksjon i distriktskommuner, og delvis som et uttrykk for ekspansjonslyst og vekst. Kommunen har flere viktige utviklingsoppgaver. Finstad & Aarsæther (2003:21) skiller mellom utviklingsoppgaver som omfatter kommunesamfunnet (A-D), og utviklingsoppgaver som omfatter den kommunale organisasjon (E):

A: Planlegging på kommunenivå

- Kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven

B: Utvikling av lokalsamfunn og bygder

- Det sivile liv, kultur og organisasjonsliv, sentrumsutvikling

C: Samordning og samspill i utviklingen av tjenester

- Velferdspolitisk samspill mellom sektorer

D: Næringsutvikling

- Fysisk infrastruktur, kompetansebygging, næringsfond

E: Utvikling av kommunen som institusjon/organisasjon.

- Problemløsning, brukerorientering, politisk engasjement

Gjennom Plan- og bygningsloven er kommunen pålagt å utarbeide og vedta en langsiktig plan som omfatter hele kommunesamfunnet, og ikke bare aktiviteter i kommunal regi (Finstad & Aarsæther 2003:22). Gjennom planstrategier er kommuner dels pålagt og dels oppfordret til å innta en offensiv rolle som samfunnsutvikler. Ringholm, Aarsæther, Nygaard & Selle (2009:1) trekker fram kommuneplanen, både areal- og samfunnsdelen som viktig når det angår håndtering av en økende kompleksitet i arbeidet med samfunnsutvikling.

Enkelte kommuner opplever i dag befolkningsnedgang, lavere fødselstall og en aldrende befolkning. Det oppstår dermed problemer med å opprettholde folketall, inntekter og tilbud til innbyggerne (Grimsrud & Aure 2013:12). Stadig flere distriktskommuner, utkantregioner og lokalsamfunn har siden årtusenskiftet engasjert seg i arbeid med økt tilflytting som mål. Flytt-hit- kampanjer, stedspromoteringer og diverse andre tiltak har blitt iverksatt for å overbevise om at *det gode liv* er å finne hos nettopp dem (Ibid. 2013:12). Dette arbeidet tillegges begrepet tilflyttingsarbeid. Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret), etablert i 2008, har flere roller. Fokus er på å samle inn og formidle kunnskap om lokal samfunnsutvikling på tvers av kommuner og fylker (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:46). Som en del av prosjektet "Tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner"² ble det i 2012 utgitt en katalog over tilflyttingsarbeid i perioden 2001-2011 (første halvdel av 2012). Tilflyttingsarbeid ble definert slik:

Med tilflyttingsarbeid mener vi alt systematisk arbeid organisert som prosjekt eller som kontinuerlig arbeid. Arbeidet skal ha som eksplisitt hovedmål eller delmål å øke tilflyttingen. [...]alle typer tilflytting - både innenlandsk og utenlandsk, unntatt arbeid med flyktninger, asylanter og familiejenforente³.

I en rapport tilknyttet prosjektet gav Grimsrud & Aure (2012:10) en samlet oppsummering omkring omfang og organisering, viktigste salgsargument samt aktiviteter som inngikk og målgrupper. Organisering av tilflyttingsarbeidet i prosent var: Tidsavgrensede prosjekt og tiltak 67 %, Egen stilling 11 %, Integrert i eksisterende stilling 61 %, Annet 16 %. Fem hovedstrategier ble gjenkjent (Grimsrud & Aure 2013:7):

- 1) *Inspirere* (omdømmebygging, promoteringskampanjer, annonseringer)
- 2) *Informere* for å bedre beslutningsgrunnlaget for flyttere (nettsider, brosjyrer)
- 3) *Lage møteplasser* (arrangere / delta på karrieremesser, treff for fraflyttede)
- 4) *Formidling/personlig veiledning*, tiltak som kan gi tilpasset informasjon, råd og hjelp
- 5) *Tilrettelegging for å bedre bosettingsgrunnlaget*. Stimulere til at flere tomter, jobber og boliger blir utlyst på markedet, legge til rette for fjernarbeid og pendling.

² Distriktssenteret bestilte gjennom prosjektet tre rapporter fra ideas2evidence, Norut og Møreforskning.

³ Sørholt et al. (2012) gav ut en egen rapport omkring hva som skal til for at flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere velger å bli boende i en distriktskommune, og vurderer denne som et fremtidig bosted.

Salgsargumentene for å lokke folk til distriktene ble delt inn i to rendyrkede grupper, hvor den første promoterer *den rurale idyll* med vekt på gode oppvekstsvilkår, livskvalitet/fred og ro og vakker natur/friluftsliv, og hvor den andre har en mer moderne eller nytteorientert tilnærming med vekt på arbeidsplasser og kulturtilbud (Grimsrud & Aure 2012:12). Uavhengig valg av salgsargument, representerer dette en instrumentell resonnering fra kommunene da bruken av dem baseres på en antakelse at ved målrettet å sikte virkemidler mot en spesifikk og avgrenset gruppe, så kan de ha innflytelse på folks bo- og flyttemønstre. Vedrørende en sammenheng mellom type aktivitet og salgsargument som ble benyttet, kunne ingen betydelig sammenheng gjenkjennes. Angående målgruppe hadde omtrent 40 % av alle kommunene "Alle innflyttere" som målgruppe. Grimsrud & Aure (2012:18-20) kobler dette opp til en vegring mot å rangere innbyggere. Hovedinntrykket omkring en kobling mellom aktiviteter og målgruppe var at (nesten) alle former for aktiviteter tas i bruk for (nesten) alle målgrupper (Ibid.:2012:22).

Det viste seg ikke å være enkelt å avgrense tilflyttingsarbeid fra annet utviklingsarbeid som drives i kommunene (Grimsrud, Josefsen & Vaage 2012:3). Så å si alt arbeid tilknyttet bygdemobilisering/utvikling, stedspromotering, bolystiltak, integrerings- og involveringstiltak har gjerne økt tilflytting som mer eller mindre eksplisitt målsetting. Prosjekt kan ha økt tilflytting som målsetning, men ikke aktiviteter for å nå målet. Særlig vanskelig er det å skille mellom tiltak som satser på økt bolyst (mindre fraflytting) for sine innbyggere, og tiltak som mer aktivt søker nye tilflyttere (Ibid. 2012:13). Derav et skille mellom utadrettede og innadrettede arbeidsmåter. Førstnevnte inkluderer arbeidsmetoder som går ut på å oppsøke potensielle tilflyttere, mens sistnevnte går ut på å jobbe med tilretteleggende tiltak slik at det blir mer attraktivt å bosette seg i området. Grimsrud & Aure (2013:8) peker på at tilflyttingsarbeid ofte har startet med utadrettede tiltak for å lokke, informere og oppnå kontakt, men at mange i etterkant har fått erfare at dette har vært vanskeligere enn først antatt. Ikke minst fordi en oppdaget underveis at stedet ikke har hatt de mest grunnleggende forutsetningene for bosetting; nemlig boliger, jobber og barnehageplasser. Av den grunn syntes tilflyttingsarbeidet i flere kommuner og regioner å gli over i bolyst- og stedsutviklingsarbeid.

1.3 Problemformulering

Distriktssenteret fant at omlag 80 %, eller 241 av 306 distriktskommuner hadde hatt tilflyttingsarbeid i aktuell periode⁴. Fusa kommune, som denne studien vil se nærmere på, var ikke en av disse. Denne masteroppgaven vil ta utgangspunkt i en forestilling om at selv om Fusa ikke har gjennomført det som kan kalles et enhetlig tilflyttingsprosjekt, betyr ikke det nødvendigvis at prosjekt/tiltak ikke har blitt gjennomført, eller at det ikke er på agendaen. Bakteppe i Fusa er at kommunen i 2009, i forbindelse med rullering av samfunnsdelen av kommuneplanen, valgte, *flere fusinger*, som overordnet mål for planperioden 2011-2023. I planverket ble visjoner, strategier og tiltak presentert for måloppnåelse. Det ble trukket fram at kommunen ville: a) arbeide for at flere bosetter seg i kommunen, b) arbeide for å bli en mer attraktiv bokommune. Jeg anser disse to som nært sammenkoblet, og ser ikke det som fordelaktig å dra skille mellom økt tilflytting og økt bolyst i denne studien. Jeg vil dermed benytte meg av begrepet *til- og fraflytting*.

Nevnt innledningsvis var kommunens viktige rolle både i utvikling av interessante arbeidsplasser og attraktive lokalsamfunn (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:24). En avgrensning i denne studien vil derimot være at utviklingsarbeid som omhandler næringsliv, infrastruktur, transport og kommunikasjonsteknologi utelukkes. Denne avgrensningen innebærer ikke at jeg undervurderer effekten disse utviklingsoppgavene både direkte og indirekte har. Derimot er det en avgrensning begrunnet ut fra at forskning på feltet de siste år i økende grad har lagt mer vekt på det sosiale aspektet ved flytting og bosetting (Hordaland Fylkeskommune 1999:9). At tradisjonelle forklaringer på hvorfor folk flytter og hvor de bosetter seg, som baserer seg på arbeid, ikke har nok eller all forklaringskraft. I tillegg kommer Fusa godt ut i komparative undersøkelser når det angår offentlig tjenestetilbud, arbeid og næringsliv, mens det samtidig avdekkes litt mer utfordringer med bostedsattraktivitet og det sosiale aspekt. Dette gjør overnevnte avgrensning hensiktsmessig i dette tilfellet.

Fusa kommunes folketallsutvikling har stagnert de siste år. I 2011 gikk folketallet ned med 40 personer, tilsvarende 1 %. Dermed hadde Fusa i 2011 tallmessig den største folketallsnedgang av alle kommunene i Hordaland. Prosentmessig var nedgangen tredjestørst, etter Granvin og Fedje. Hovedårsaken vies stor fraflytting, da fødselsoverskuddet i 2011 var på 10, noe som

⁴ Blant kommuner som deltok i undersøkelsen, men som ikke bedrev tilflyttingsarbeid, var vanligste forklaring kapasitetsmangel, eller at det ikke var prioritert (Grimsrud & Aure 2012:9).

beskrives som bra i Fusa. Regnestykket på inn- og utvandring fra utlandet var på pluss seks personer. 107 flyttet til kommunen fra andre steder i landet, men hele 163 flyttet fra (Fusa Kommune 2012). Den store nedgang fra 2011 er ikke blitt etterfulgt påfølgende år, men kommunen er fremdeles ikke kommet seg tilbake til innbyggertall fra 2011. Nedenfor vises Fusas utvikling sammen med to nabokommuner.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Fusa	3,684	3,709	3,823	3,851	3,811	3,818	3,829
Samnanger	2,282	2,322	2,375	2,394	2,417	2,434	2,436
Os	13,896	14,908	16,684	17,210	17,726	18,142	18,678

Figur 1.1 Fusa sin folketallsutvikling sammenlignet med to nabokommuner (Hordaland Fylkeskommune⁵).

Mens Fusa sitt folketall de siste år har stagnert, opplever nabokommunen Samnanger en moderat økning, mens Os har en høy økning. Det tabellen ikke viser er at Fusa også har en høy grad av mobilitet. Mange flytter inn og ut i løpet av et år. I 2013 meldte 106 personer flytting innenlands til Fusa, mens 102 meldte utflytting. 16 personer var registrert som innvandret til Fusa ut i 2013, mens det var registrert 9 utvandret (Fusa Kommune 2013b). Det er dermed ingen fraflyttingskrise i Fusa, men Hordaland fylkeskommune er ikke optimistisk i sine prognoser for fremtiden i forhold til folketallsutvikling, og spår nedgang.

2015	2016	2017	2020	2025	2030
3813	3818	3806	3799	3760	3716

Figur 1.2 Hordaland fylkeskommunes prognose over Fusa sin folketallsutvikling (Handlingsplan 2014-2017:15).

Fusa kommunes overordnede mål om økt tilflytting grunngis blant annet ut fra folketallets påvirkning på kommunens inntektsgrunnlag, næringsliv, trivsel og utvikling (Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023:8). Likevel, nå i 2014, har det vist seg vanskelig å følge opp intensjoner formulert i samfunnsdelen av kommuneplanen (2011-2013) i konkrete handlingsplaner og budsjett. Gjennom denne studien ønsker jeg å søke svar på hvordan trekk ved Fusa sin til- og fraflyttingspolitikk kan belyses. En mer utfyllende problemstilling vil videre spesifiseres i teorikapittelet.

⁵ <http://statistikk.igest.no/hf/>

1.4 Disposisjon

Masteroppgaven er inndelt i 7 kapitler, og jeg vil nå gi en rask redegjørelse for hva som vil bli gjennomgått. I kapittel 2 presenteres konteksten for studien. Jeg starter med å presentere de brede linjer av dagens bosettingsmønster i Norge, fokus rettes så mot arbeidet som gjøres for å påvirke det. Videre vil kapittel 3 presentere Fusa kommune og redegjøre for relevante trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk. I kapittel 4 presenteres studiens teoretiske tilnærming, og som skal benyttes i analysen. Den teoretiske tilnærming er basert på to dimensjoner, en identitetsdimensjon og en organiseringsdimensjon. Deretter vil kapittel 5 omhandle en redegjørelse av den metodiske tilnærming for studien. I kapittel 6 vil jeg presentere de empiriske funn samt foreta en teoretisk analyse for å besvare problemstillingen i studien. Kapittel 7 gir en oppsummering av de sentrale funn fra studien, sammen med teoretisk betydning og forslag til videre forskning på feltet. Deretter presenteres litteraturliste og sentrale vedlegg for studien.

Kapittel 2 – Kontekst

Dette kapittel skal gjøre rede for de relevante omstendigheter caset Fusa kommune må forstås i lys av. Konteksten i form av omstendigheter rundt et gitt fenomen virker inn på vår tolkning, og kan virke inn på selve forløpet til en hendelse eller tilstand. Skulle man eksempelvis beskrive en person eller en persons handlinger måtte man tatt i bruk en beskrivelse av tiden personen levde i for å gi handlingene mening og forklaring (Fremmedord.org 2012).

Med dette utgangspunkt starter kapittelet med å skissere de brede linjer av dagens bosetningsmønster i Norge, før fokus rettes mot arbeid med påvirkning av bosettingsmønsteret. Jeg vil se nærmere på de historiske linjer, hvor fokus i første omgang har vært på det statlige og regionale arbeid med hensikt å påvirke bo- og flyttemønstre. Deretter presenteres kommuneinstitusjonen.

2.1 Regional utvikling i Norge

Det har lenge vært tverrpolitisk enighet i Norge om at opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret er særlig viktig. Både fordi det er en sentral del av den norske egenarten, men også fordi en balansert regional utvikling anses som forutsetning for en størst mulig nasjonalinntekt (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:9,38). Ut fra innbyggertall er Norge et lite land, men arealmessig er det stort og strekker mer enn 2000 km fra nord til sør. Kun 1,4 % av arealet i Norge er bygget på (bygninger, veier, jernbane), og omtrent 45 % av territoriet er dekket av fjell eller vidde. Topografien har sterk innflytelse på befolkningsmønsteret, og de fleste bor langs kysten, mens innlandet er mindre befolket (Langeland 2010:5). Befolkningen er spredt utover hele landet, men likevel i konsentrerte områder, og majoriteten (80 %) bor i urbane områder (Ibid. 2010:5). Vekst i folketallet er sammensatt av flere komponenter som antall fødte og døde (naturlig tilvekst), summen av innflyttere og utflyttere (nettoflytting). Ifølge Grimsrud & Aure (2013:30-31) vokser folketallet raskt i Norge, og 72 % av en rekordhøy vekst i 2011 kom fra innvandring, mens resten var naturlig tilvekst. Mens utviklingen inntil et par år siden var et nullsumspill, hvor vekst i folketallet i sentrale strøk, førte til nedgang i mindre sentrale strøk, er det i dag en relativ balansert utvikling. Samlet sett har distrikts-Norge den beste folketallsutvikling på over 30 år (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:10). Det er derimot store forskjeller mellom kommuner. Fremdeles sliter enkelte med nedgang i folketallet, og med å opprettholde det offentlige og private tjenestetilbudet (Ibid.2013:22). Disse kommunene er i all hovedsak å

finne innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det er ikke noe entydig geografisk mønster i utviklingen, men det er særlig i deler av Nord-Norge, i indre fjordstrøk og i innlandet i Sør-Norge at en finner kommuner med lite eksportvirksomhet og med nedgang i folketallet. Utfordringene til distrikts- og regionalpolitikken er endret. Før omhandlet det problem med utflytting og nedgang i folketallet, og om mangel på jobb for gjenværende. Nå er det resultatet av dette, tidligere tiårs flyttinger og alderssammensetning med få barnefamilier som oftest er årsak til uttynning. Samtidig har mange virksomheter problem med å skaffe kompetent arbeidskraft. De klassiske distriktsproblem med fraflytting og mangel på arbeidsplasser er fremdeles aktuelle, men på klart færre steder enn for bare noen få år siden (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:15, 38).

Ifølge Sørli, Aure & Langset (2012:55-56) bor halvparten av befolkningen i en alder av 40 år ennå i egen oppvekstkommune, litt flere menn enn kvinner. Det forklares ved at 70 % bor enten i egen oppvekstkommune, eller i sin partners. Av disse har to av tre aldri flyttet fra kommunen, og siste tredjedel er tilbakeflyttere. Vedrørende den halvdel av befolkningen som ikke bor i egen oppvekstkommune i en alder av 40, har en av ti flyttet mot strømmen, altså fra en sentralisert region. Resten har flyttet med strømmen, i en sentralisert retning. 1990 markerer et viktig skifte. Da var barnebefolkningen for første gang sterkere representert i sentraliserte enn i desentraliserte strøk. Dette innebærer at den pågående sentralisering ikke er som følge av et økt flyttemønster, og at det ikke lengre er tilstrekkelig "å hindre" folk fra å flytte fra rurale strøk. Flere må flytte i motsatt retning, fra sentrale områder til rurale. Et skifte som innebærer et behov for nyere og sterkere desentraliseringsprosesser, dersom hovedtrekkene i bosetningsmønsteret ønskes opprettholdt (Ibid.2012:50-59, Vareide & Storm 2012:9).

2.2 Distrikts- og regionalpolitikk

Dette delkapittelet vil redegjøre for utviklingstrekkene i distrikts- og regionalpolitikken, fra etterkrigstiden og fram til dags dato. Utviklingen av politikkområdet startet med oppbyggingen av Nord- Norge og andre steder ødelagt etter annen verdenskrig (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:14). I de første 15-20 år etter andre verdenskrig, var det tre mål som stod særlig sentralt (1) raskest mulig økonomisk vekst, (2) full sysselsetting, (3) en

rimelig inntektsutjevning (Aukrust 1965, Bergh & Pharo 1977, Bratbak 1981, Bull 1979, referert i Sætren 1983:21).

Overnevnte mål hadde høy politisk prioritet fram til midten av 1960-tallet, og perioden har gjerne betegnelsen *vekstpolitikken* (Bergh 1977, referert i Sætren 1983:21). Etter dette ble satsingen i økende grad supplert med en rekke andre mål og verdier (Bergh & Pharo 1977, Bratbak 1981, Kvalsvik 1974, referert i Sætren 1983:21). Den raske økonomiske vekst ble nemlig søkt realisert gjennom en rekke tiltak som etterhvert viste seg å medføre betydelige endringer for landets nærings- og bosettingsstruktur. Særlig to tiltak trekkes fram som sentrale: rasjonalisering og effektivisering av produksjonsprosesser, og i tillegg en klar omprioritering vedrørende hvilke næringer det ble satset på. Dette medførte en mekanisering i både landbruk- og fiskerisektoren, som førte til produktivitetsøkning, men også at arbeidsplassene i distriktene gikk kraftig tilbake. Som resultat av dette *måtte* folk flytte til byer og tettsteder for å få arbeid (Bull 1979, Hansen & Holt-Jensen 1982, Lundestad 1971, referert i Sætren 1983:22).

Ifølge Sætren (1983:34) gav både arbeidsplass- og bosetningsutviklingen slik den artet seg mot slutten av 1950-tallet grunnlag for bekymring, og økt opinionspress på myndighetene. Noe måtte gjøres for å styre utviklingen og motvirke de mest uheldige virkningene. Herfra begynte distriktspolitikken å ta form. Målet var å motvirke/bøte på de store geografiske skjevhetene som bl.a. myndighetene selv skapte gjennom vekstpolitikken (Bergh & Pharo 1977, Gjestland & Salomon 1975, referert i Sætren 1983:35). Forholdene i utkant- Norge ble sammenlignet med de mest sentrale og urbaniserte deler, og betegnelsen distriktsproblemer oppstod i tilknytning til beskrivelser av deres situasjon. Typiske distriktsproblemer var stagnasjon og underutvikling i de deler av landet som fra før av hadde et ensidig og svakt næringsgrunnlag. Noe som gjerne medførte arbeidsledighet, fraflytting og nedgang i folketallet. Dette svekket igjen grunnlaget for samfunnstjenester som skoler, kommunikasjoner, butikker. Kommunens økonomi ble svekket og følgelig deres evne til å yte service til gjenværende befolkning (Berg & Pharo 1977, Bull 1979, Hansen & Holt-Jensen 1982, referert i Sætren 1983).

Det er vanlig å tidfeste framveksten av en norsk distriktpolitikk med *hele landet* som virkeområde til begynnelsen av 1960-tallet (Berg & Pharo 1977, Kvalsvik 1974, Mydske & Strand 1970, referert i Sætren 1983:35). Sætren (1983:35) peker da på:

- (1) Opprettelsen (forlengelse/utvidelse) av distriktenes utbyggingsfond
- (2) Kommunal- og regionaldepartementet fikk en avdeling for distriktsplanlegging
- (3) Egne utbyggingsavdelinger i fylkene
- (4) Bygningslov fra 1965, en lov som skulle være et viktig instrument i arbeidet med fysisk planlegging i kommunene og fylkene.

Ved etableringen av en nasjonal regionalpolitikk på 1960- tallet var troen på planlegging sterk. Utbygging av infrastruktur sto sentralt, og industriutbygging ble oppfattet som nøkkelen til økonomisk vekst, og dermed til utviklingen av velferdssamfunnet (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:14). Distriktenes Utbyggingsfond arbeidet for at industrialiseringen skulle skje i alle deler av landet. I 1993 gikk utbyggingsfondet inn i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), og har siden 2004 vært en del av Innovasjon Norge. Et annet viktig organ som også eksisterer i dag er Selskapet for industrivekstanlegg, SIVA, dannet i 1968. På 1970-tallet kom virkemidlene for fullt inn i distriktpolitikken. Den regionalt differensierte investeringsavgiften kom i 1971, og i 1975 den differensierte arbeidsgiveravgiften. I tillegg kom distriktsskatteloven og innføring av transportstøtte (Ibid.2013:14). Disse virkemidlene kan karakteriseres som *smal distriktpolitikk*. Likevel var det den *brede distriktpolitikk* som angår politikken på velferdssektorene som var viktigst for å bygge landet, og dermed også for den regionale utvikling. Viktige områder var sykehus, kortbaneflyplasser, kulturinstitusjoner og skoler (vgs, høyskoler).

Fra 1970-1980 vokste folketallet og i likhet med andre vestlige land kom det vekst utenfor de større byene, en desentraliseringsbølge. En viktig drivkraft var utbygging av velferdsstaten og rollen til kommunene gjennom økt sysselsetting, og industriarbeidsplasser. Utover 1980- tallet kom derimot sentraliseringen tilbake, og i enkelte områder sank folketallet og virksomheter ble nedlagt. Dette forklares med de voksende tjenestenæringer samt at stadig flere søkte høyere utdanning. To utviklingstrekk som var sentralt lokalisert (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:14). Politiske motsvar var blant annet innføring av bedriftsutviklingstilskudd. Politikken endret seg på 1980- tallet. Troen på offentlig planlegging var svekket, og nye former for styring av samfunnet, målstyring og

konkurransetsetting ble introdusert. For distrikts- og regionalpolitikken innbar dette et skifte fra å fremme en balansert lokalisering av nye virksomheter, til å oppmuntre små og store samfunn til å utløse de gode krefter som fantes. Som konsekvens ble kommunale næringsfond innført. Fagfolk forklarer i dag forskjeller i utvikling med regionale forhold som tradisjoner og unik kompetanse, noe som gjør innovasjon og entreprenørskap til viktige stikkord (Ibid.2013:14). Da med vekt på sterke næringsmiljø og samarbeid mellom foretak og FoU-institusjoner. Noe som blant annet har ført til regionale forskingsfond. I 2004 fikk fylkeskommunene en styrket rolle som regional utviklingsaktør, med større ansvar for forvaltning av distrikts- og regionalpolitiske virkemiddel.

Oppsummert har distrikts- og regionalpolitikken lenge vært en del av nasjonal politikk for verdiskaping, men innholdet har skiftet. For 50 år siden handlet det om å bygge ut landet og stimulere strukturendringer. På 1970- tallet om å bidra med nye virksomheter og arbeidsplasser, en forutsetning for, og et tillegg til den sterke utbygging av velferdsstaten og velferdskommunene. Nå er distrikts- og regionalpolitikken i høy grad en del av en internasjonal innovasjonspolitikk, samtidig som innsatsen for lokal samfunnsutvikling og attraktivitet er økt (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:15).

Dagens distrikts- og regionalpolitikk

Hvor regionalpolitikken retter seg mot større sammenhengende områder som omfatter både byer, deres omland og mer typiske distrikter og dekker alle deler av landet. Retter distriktpolitikken seg mot utvalgte områder, gjerne med perifer beliggenhet, lav befolkningstetthet, store avstander, små nærmarkeder, og andre forutsetninger for vekst og utvikling enn mer sentrale områder. Kjernen i regionalpolitikken er en geografisk differensiert politikk, utformet for å utnytte den enkelte regions fortrinn. Distriktpolitikken må oppfattes som en ekstrainsats som tar sikte på å kompensere for ulikheter, både for å sikre jevnere velferdsfordeling, og for å gi næringsdrivende mer likeverdige konkurransevilkår (Kommunal- og regionaldepartementet 2004:36).

Kommunal- og regionaldepartementet har flere oppgaver, deriblant ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken. Dette ansvar kan deles i to. For det første innebærer det et koordineringsansvar for den brede regionalpolitikken, eller sektorpolitikken. Sektorpolitikken har på en rekke områder, innenfor og utenfor departementets budsjett, ofte distrikts- eller regionalpolitiske *formål* i tillegg til de rent sektorpolitiske. Eksempelvis skal

samferdselspolitikken bidra til regional utvikling over hele landet. Sektorpolitikken har i tillegg, på de fleste områder, distrikts- og regionalpolitiske *effekter*. Eksempelvis har inntektssystemet til kommunene virkninger for kommunale inntekter og for produksjonen av kommunale tjenester, og dermed både for sysselsetting og tjenestetilbud i kommunene. For det andre har departementet ansvar for virkemiddelbruken innenfor den smale distriktspolitikken. Den smale distriktspolitikk bevilges over statsbudsjettets programkategori 13.501, og er organisert i flere underkapitler (virkemidler). Tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling er ett av disse kapitlene (kapittel 551.60). Ellers innebærer dette tiltak spesifikt rettet mot periferi områder, med mål å kompensere for problemer og vanskeligheter i avsidesliggende regioner. Tiltak som lokaliseringstilskudd, landbruksspesifikk policy, differensiert arbeidsgiveravgift o.l. (Langeland 2010:14). Disse tiltak er blant annet som følge av EØS- avtalen regulert, da offentlig støtte som truer med å vri konkurranse, i utgangspunktet er forbudt. Inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet gir retningslinjer for regionalstøtte for å fremme utviklingen i enkelte områder⁶. Det er en avgrensing som består av fire soner, hvor sone I er utenfor virkeområdet. I sonene III og IV kan midler brukes til distriktsrettet investeringsstøtte under notifikerte støtteordninger forvaltet av Innovasjon Norge. Innenfor sonene II, III, og IV kan det brukes midler til kommunale grunnlagsinvesteringer som stedsutvikling, vannverksutbygging og tilrettelegging for næringsvirksomhet (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:23).

I St.meld. nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn* slås det fast at fylkeskommunene skal være sentrale regionale utviklingsaktører (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:72). Fylkeskommunene disponerer nesten 80 prosent av midlene til distrikts- og regionalpolitikk over budsjettet til departementet (Ibid.2013:12), og Johansen (2008) ser nærmere på disse midlene, eller 551.60 virkemiddelet. Siden ansvarsreformen i 2003, prioriterer fylkeskommunene selv bruken av dem ut fra regionale utfordringer, mål og strategier, men fremdeles innenfor nasjonale mål, rammer og retningslinjer. Omfanget av virkemiddelet, og den regionale fordeling av virkemiddelet gis i de årlige statsbudsjetter (Johansen 2008:4,6). Midlene disponeres av fylkeskommunene gjennom såkalte regionale partnerskap ledet av fylkeskommunen selv (utviklingsaktøren) og med andre regionale aktører som deltakere (Ibid.2008:7).

⁶ Dette virkeområdet er godkjent av EFTAs overvåkinsorgan, ESA, for perioden fra 1. januar 2007 til 30. juni 2014.

De *kvalitativt* viktigste politikkområdene når det gjelder distriktspolitiske målsettinger er landbrukspolitikken, overføringene til kommunene og den smale distriktspolitikken (Johansen 2008:9). Som tidligere nevnt innebærer den smale distriktspolitik tiltak som lokaliseringstilskudd, differensiert arbeidsgiveravgift o.l. Det er betydelig *kvantitativ* forskjell mellom virkemiddelbruken innenfor den smale distriktspolitikken og den brede sektorpolitikken. Mens virkemidlene over programkategori 13.50 (den smale distriktspolitik) utgjør noe i overkant av 2 milliarder kroner per år, er verdien av den samlede statlige innsats (Statsbudsjettet) på omtrent 700 milliarder kroner per år (Ibid.2008:9). Det foregår en vesentlig omfordeling fra kommuner utenfor, til kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Staten ”bruker” omtrent 20.000 kroner mer per innbygger i distriktskommunene, enn i kommunene utenfor virkeområdet. Dette tyder på at statens aktivitet er regionalt utjevnende langs en sentrum-periferiakse. Ørbeck (2007, referert i Johansen 2008:11) stiller derimot spørsmål ved om de mottar mer statlige overføringer enn kommuner i andre deler av landet fordi de ligger i distriktene og i Nord-Norge, eller om overføringsmønsteret heller i stor grad er rettighets- og sektorbestemt. Ørbeck sine funn viser at regionale ulikheter i overføringer i svært begrenset grad kan forklares med utgangspunkt i distriktspolitisk begrunnede overføringer. De fleste distriktskommuner mottar mesteparten av sine statlige pengestrømmer gjennom personrettede og kommunerettete ordninger som bare unntaksvis skal utrette noe spesielt for distriktene. Strukturelle forhold er med andre ord kvantitativt sett vesentlig mer betydningsfulle enn geografi når det gjelder fordelingen av statlige utgifter regionalt (Ibid.2008:12).

Som tatt opp innledningsvis, kan dette ses i sammenheng med Strand (1994:159) som påpeker at på tross av en interesse for fordelingspolitikk blant folkevalgte og folk ellers, har ikke dette politikkområdet, i form av den smale distriktspolitik sterke institusjoner og store ressurser, og mye av regionalpolitikken går gjennom annen politikk i direkte eller indirekte form (Strand 1994:159). Strand (1994:164) peker på at tiltak som bærer navnet *regionalpolitiske*, og som har reell innflytelse på den geografiske fordeling av levekår og offentlige midler, er få og muligens marginale. De økonomiske midler til rådighet er ikke store sett i forhold til andre budsjettall, og andre ressurser som et sterkt lovgrunnlag mangler. Noe som etter egen oppfattelse støttes oppunder av Johansen (2008:10-12) sin analyse.

2.3 Hordaland fylkeskommune

For å styrke kapasiteten og kompetansen i kommunene, og samordning av program og tiltak, etablerte Kommunal- og regionaldepartementet i 2009 satsingen *Lokal samfunnsutvikling i kommunene* (LUK) (Kommunal- og regionaldepartementet 2013c). Satsingen skal styrke rollen til fylkeskommunene som aktiv rådgiver og samarbeidspart for kommuner med utviklingsbehov. Regionalt Utviklingsprogram (RUP)⁷ er styrende for den årlige bruk av næringsrettede utviklingsmidler i Hordaland. I tillegg gir det føringer for andre offentlige etater sitt utviklingsarbeid i fylket (Hordaland Fylkeskommune 2014). Et ferdigstilt dokument for 2014 er ikke offentliggjort. Her tas det utgangspunkt i RUP 2013 for redegjørelse av det regionale arbeid i Hordaland fylkeskommune. Fokus er på deres arbeid innen lokal samfunnsutvikling.

Det stadfestes at et livskraftig og konkurransedyktig Hordaland krever at både bygd og by er attraktive som bosted. I Hordaland satses det på videreutvikling og fornying av reiseliv og næringsliv, på gode lokale tjenester og på utvikling av tettsted og regionsentre. Ideen er at funksjonsblanding, gode møteplasser og kulturtilbud kan generere entreprenørskap, nye aktiviteter og øke trivsel (Hordaland Fylkeskommune 2013:23). To hovedsatsinger tas opp, Tettstedssatsingen, og LUK-satsingen. Innen førstnevnte er målet å styrke utviklingen av kommune- og regionsentre som viktige knutepunkt. Det påpekes at innbyggere innen rimelig reiseavstand bør ha tilgang til kommunesentre som dekker basisbehov. Deretter til regionsentre for et bredere spekter av handel, tjenester og kulturtilbud. LUK- satsingen fastslår at det er lokal forankring og lokale mobiliseringsprosesser som er avgjørende for om en lykkes i å skape gode leve- og bovilkår. Hordaland tar utgangspunkt i tre kjerneprosjekt som til sammen har som formål å løfte kommunene sin kompetanse og aktivitet som samfunnsutvikler, programmet LivOGLyst, nettstedet "kom-an.no" og Kommuneprojektet. Programsatsingen er ledet av Hordaland fylkeskommune, i tett og forpliktende samarbeid med Innovasjon Norge-Hordaland og landbruksavdelinga hos Fylkesmannen (Ibid. 2013:23).

LivOGLyst programmet skal, med et mangfold av ulike lokalsamfunnsprosjekt, inspirere og legge til rette for utvikling og økt trivsel i bygd- og bymiljø. Programmet bygger på tre pilarer, økonomisk støtte, kompetanseheving og erfaringsutveksling. Det er fundert i skjæringspunktet mellom næringsetablering, reiselivssatsing og samfunnsentreprenørskap. Programmet skal identifisere hvordan mobilisering og trivselstiltak, identitetsskaping, satsing

⁷ Nytt for 2014 er at Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland (HNH), erstatter tidligere RUP.

på attraktive bumiljø, sosial inkludering og god tjenesteyting vil legge til rette for ny virksomhet og attraktive lokalsamfunn. *Kom-an.no* er et verktøy for kommuner i etablererrådgivning og for mer kunnskap for gründere og ildsjeler. *Kommuneprosjektet* definerer samarbeidet mellom kommunene og den regionale partnerskap, og har hovedfokus på entreprenørskap og næringssatsing. Kompetanseheving og teambygging for førstelinjen i kommunen er et viktig element inn i samarbeidet. I tillegg driver Hordaland fylkeskommune "Merkurprogrammet", rettet mot tjenester, butikken og lokalsamfunnet. Det skal legges til rette for et kvalitativt godt tjenestetilbud i distriktene kan opprettholdes, og sikre tilgang på dagligvarebutikk i nærområdet. Viktigheten av dagligvarebutikken for lokalmiljøet skal promoveres (Hordaland fylkeskommune 2013:23).

LivOGLyst- prosjektet var allerede i forkant av departementets LUK-satsing etablert i Hordaland fylkeskommune (Kommunal- og regionaldepartementet 2012b). Fylkeskommunen fikk innvilgning til å videreføre dette under LUK-satsingen. LivOGLyst- prosjektet ble opprettet med utgangspunkt i en evalueringsrapport av Byrkjeland & Grove (2005) fra Rokkan-senteret som konkluderte med at virkemiddelapparatet i fylkeskommunen hadde samarbeidet for dårlig (Kommunal- og regionaldepartementet 2012b). Kritikken mot bygdeutviklingsprosjektene i Hordaland var at det var for mange og fragmenterte prosjekt. Det var relative enkle tiltak som ble gjennomført og det hadde vært utfordrende å utvikle prosessene videre. Særlig med tanke på mer inntektsgivende aktiviteter. Et gjennomgående trekk var at prosjekter ble startet og drevet av et fåtall personer, ildsjelene. Betydningen av å ha lokalkunnskap, kjenne miljøet og kodene, kan ikke overvurderes, men det ble påpekt at faren for overbelastning er stor. I næringsutvikling finner man gjerne profesjonelle utviklingsagenter, oftest lønnet av kommunen direkte eller gjennom egne utviklingselskap (Byrkjeland & Grove 2005).

Målsettingen med å opprette et partnerskapsprogram for lokal samfunnsutvikling i 2007 var å stimulere og mobilisere til mer lokal verdiskaping- både økonomisk, kulturelt og sosialt (Fosso 2013:5). Råd gitt gjennom fra rapporten av Byrkjeland & Grove (2005) som ble tatt til følge var: 1) et partnerskapsprogram hvor ressurser og virkemidlet ble samlet, et råd gitt fordi utviklingsarbeidet hadde vært for sprikende og fragmentert, hvor fylkesmannen v/landbruksavdeling drev bygdeutvikling, Innovasjon Norge (og tidligere SND) drev bedriftsutvikling og fylkeskommunen drev med litt av alt, 2) en langsiktig programsatsing med trinnvis støtteordning, en erkjenning om at utviklingsprosesser tar tid og

"prosjekttyranniet" må hindres, 3) en satsing der kommunene må spille en aktiv rolle, utviklingsaktiviteter hadde tidligere ofte skjedd uten særlig kontakt eller god forankring i kommunene. Tvert om var de ofte utformet som en allianse mellom bygdene og fylkesnivået, mens kommunen satt på sidelinjen (Fosso 2013:6-7).

Budsjett- nasjonale og regionale føringer

Midlene til tiltak under Regionalt Utviklingsprogram er i hovedsak øremerkede statlige overføringer for å styrke næringsutvikling, bosetting og verdiskaping (kapittel 551.60). Supplert med tildelinger over fylkesbudsjettet. De fylkeskommunale midlene kan forvaltes noe friere enn de statlige overføringene. Budsjettpostene innunder RUP var i 2013: A) Bedriftsrettede virkemidler, utgjør 48,4 % av de statlige overføringene, B) Tilrettelegging for næringsutvikling, herunder går Kommuneprosjektet, C) Regionale næringsfond, øremerkede midler som er søkbare, D) Omstilling og nyskaping, utfordringer knyttet til sysselsetting og omstilling i næringslivet. Områder med hjørnesteinsbedrifter, innslag av konjunkturavhengige bransjer og lignende. Hordaland fylkeskommune utarbeider hvert tredje år en sårbarhetsanalyse for kartlegging av kommuner/regioner kjennetegnet av slike utfordringer. I kommunens inntekter går dette skjønnstilskudd innunder kommunens rammetilskudd.

Rammetilskuddet til Fusa var i 2013 kr 117 981 000. Rammetilskuddet er summen av eventuelt innbyggertilskudd, distriktstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd og skjønnstilskudd, etc. Av regionalpolitiske tilskudd mottok Fusa kun skjønnstilskudd som blir brukt til å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Det er fylkesmannen som foretar fordelingen til den enkelte kommune. Skjønnstilskudd til Fusa kommune var 4 900 000 kroner i 2013. I 2014 anbefalte fylkesmannen i Hordaland en økning på 100 000 kr til Fusa kommune til i alt 5 millioner. Begrunnelsen var den desentraliserte struktur. Blant annet at en spredt bosetting fører til mye reisetid for hjemmetjenesten. At kommunens skattenivå er redusert i forhold til landsgjennomsnittet de siste år (bortfall av kommunal selskapsskatt samt reduksjon i private arbeidsplasser, stor hjørnesteinsvirksomhet). For 2013 ble det gitt kompensasjon for inntektssvake kommuner med 200 000 kr. Fylket sin ramme for dette er redusert, og kompensasjon for dette blir derfor i mindre grad videreført til 2014. Fusa har tidligere fått særskilt kompensasjon for økonomisk tap i sammenheng med omlegging av inntektssystemet,

men dette er trappet ned over tid, og vil nå inngå i den ordinære fordeling uten særskilt spesifisering (Handlingsplan 2014-2017:10). Fylkeskommunen følger den distriktpolitiske soneinndeling i fordeling av midler. Fusa befinner seg i sone II hvor det kan benyttes midler til kommunale grunnlagsinvesteringer som tilrettelegging av næringsvirksomhet, stedsutvikling og utbygging av vannverk (Kommunal- og regionaldepartementet 2012a, 2013:23). Fusa kvalifiserer ikke til å motta differensiert arbeidsgiveravgift (Hordaland Fylkeskommune 2013:32).

2.4 Kommuneinstitusjonen

Kommunen defineres som en geografisk avgrenset politisk-administrativ enhet på det laveste nivå i det norske styringssystem. Institusjonen har delte funksjoner og må forstås som statlige iverksettingsorgan, tjenesteprodusent og som politisk arena som skal gi uttrykk for folkeviljen innen et geografisk område (Fimreite & Grindheim 2007:117). Fremstillingen av kommuneinstitusjonen vil deles videre inn i to dimensjoner for å enda klarere gi uttrykk for hvordan kommunen kan forstås, og også hvilke muligheter kommuneinstitusjonen har med tanke på å påvirke folks flytte- og bomotiv. Det må påpekes at dimensjonene som presenteres er rendyrkede sider ved kommunen: Kommunen som politisk-administrativ institusjon og Kommunen som hjemsted.

2.4.1 Kommunen som en politisk-administrativ institusjon

Ifølge Rønning og Teigen (2007:146) førte det formelle lokale selvstyret (1837) med seg organisatorisk kraft, initiativ og økonomisk kreativitet til lokalsamfunn i Norge. De peker på at kommunene i dag er den viktigste velferdsprodusent, den største arbeidsgiver og at kommunene opp gjennom tidene har tatt avgjørende ansvar, blant annet for næringsutvikling. Er det ønskelig med lokal variasjon i ytelser, legges som regel oppgavene til kommuner og fylkeskommuner, mens ønsker om standardisering innebærer statlige løsninger (Hagen & Sørensen 2006:14). Kommunens tilbud blir et kompromiss mellom egne innbyggere preferanser, mens statens tilbud blir et kompromiss av preferansene til hele landets innbyggere. Undersøkelser viser at lokale ulikheter i mål og preferanser samvarierer positivt med lokale forskjeller i de folkevalgte prioriteringer (Christensen et. al 2010:185-186). Nærhet og lokal forankring gir bedre informasjonsgrunnlag, en garanti for at lokal kunnskap

organiseres inn og legges til grunn for politiske vedtak og handlinger. I tillegg kan kommunene effektivt samordne offentlig innsats og tjenesteproduksjon.

Generelt reflekterer derimot hovedtyngden av kommunal virksomhet nasjonale programmer og velfersstatlige tiltak, stimulert med både "gulrot og pisk". Men kommunen har egeninitierte oppgaver (Christiansen et al. 2010:164). *Frihetsverdien* til kommunene angår deres frihet til å ta beslutninger som angår det lokale nivå, lokalt. I tillegg er kommunenes offentlige oppgaver negativt avgrenset. Først må de utføre lovpålagte plikter, men utover dette kan de påta seg andre oppgaver, så lenge oppgavene ikke er lovpålagt andre. En frihet som har ført til at enkelte kommuner er gått forbi staten når det gjelder utbygging av velferdsstaten og kommunene representerer slik sett en innovativ tradisjon (Ibid. 2010:164). Samtidig avhenger hva kommunene faktisk tar på seg av oppgaver av mange faktorer. Strand (1994:71) trekker fram at det er et spørsmål om hvor store ressurser en har, særlig etter at de lovpålagte oppgavene har fått sitt, at det er snakk om hva som lønner seg med henvisning til de overføringsordninger staten stiller til disposisjon, om hva slags politisk vilje en finner, at det er snakk om hva problem kommuneorganisasjonen er utrustet til å løse, og hva slags kapasitet en har til å arbeide med oppgavene.

2.4.2 Kommunen som hjemsted

I Norge er kommunens offentlige oppgaver omfattende, noe som innebærer at vi kommer i kontakt med kommunen i alle faser av livet, fra vuggen til graven. I barnehagen og skolen, i yrkeslivet som eksempelvis lærer eller sykepleier, på fritiden med kulturelle tilbud, og i alderdommen blir de fleste av oss avhengig av hjelp. Til slutt sendes vi til den kommunale kirkegården (Hagen & Sørensen 2006:13).

Ifølge Nyseth og Aarsæther (2002:28) er ikke det lokale objektivt gitt eller noe som er spesifikt ruralt, men man kan definere det lokale i lokalsamfunn som identisk med en persons bostedsområde. De understreker derimot at "lokal" ikke er et ord som automatisk innebærer sosialitet og sosiale relasjoner. Folk kan bo i samme bygd uten å ha noe å gjøre med hverandre. Dermed er det mulig å finne kommuner som ikke bærer preg av å være lokalsamfunn, eller utpregede hjemsted (Ibid.2002:28). Samfunn i lokalsamfunn handler om et fellesskap, som forutsetter relativt stabile relasjoner. Noe man samler seg om, og som gjør det mulig å avgrense fellesskapet overfor andre fellesskap (ikke nødvendigvis en geografisk avgrensning). Fellesskap eller samfunn finner vi på flere nivå, men å leve i et fellesskap

oppfattes som tettere og mer forpliktende enn et samfunn. Lokalsamfunnet handler mer om å "holde ut med hverandre" enn "å elske" hverandre.

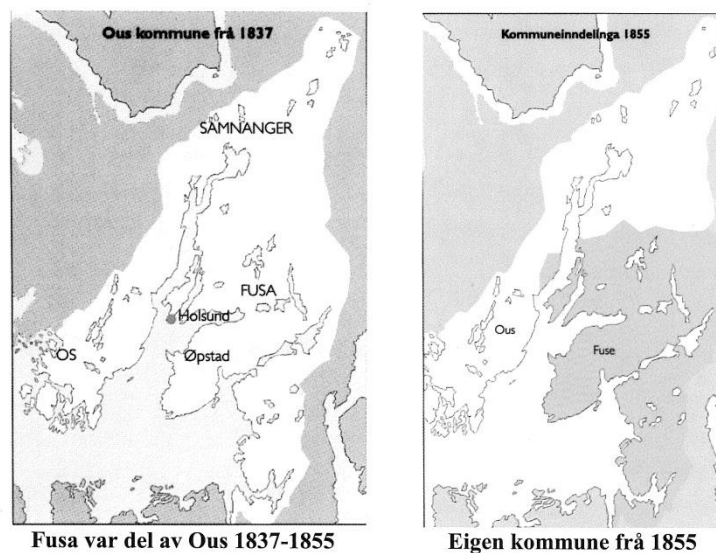
Det er ingenting i veien for at et lokalsamfunn kan utgjøre et tett fellesskap, selv om noen vil hevde dette er noe som hørte til i en svunnen tid (Nyseth og Aarsæther 2002:28). Det er ikke utenkelig at når en kommune opplever stor grad av fraflytting, kan de gjenværende kjenne en sterkere fellesskapsfølelse, da de har noe å samle seg om. Christensen et al. (2010:162) trekker fram at enkelte av kommunesammenslåingene på 1960- tallet, pålagt kommunene utenfra, ble møtt med betydelig lokal motstand. I enkelte tilfeller viste det seg nærmest umulig å få de nye kommunene til å fungere. Da som følge av sterke interne spenninger ofte knyttet til strid om lokalisering av sentrum, institusjoner etc. Stortinget anså det som nødvendig å revurdere enkelte av sammenslåingene, og et mindre antall kommuner ble delt opp igjen (Ibid.2010:162). Enkelte har en sterk tilknytning til sin kommune som gir dem en følelse av fellesskap og identitet, noe de ønsker å beholde, en tilhørighet (Hagen & Sørensen 2006:97).

Fusa kommune var en av kommunene som ble sammenslått i denne prosessen, og besto tidligere av tre kommuner: Hålandsdalen, Fusa og Strandvik. Dette anses fremdeles i dag som et viktig trekk ved kommunen. I tillegg er kommunen bygd opp av 8 andre bygder. Det kan være vanskelig å endre eller å skape nye "bilder" på hva en kommune "er". Stedsidentiteter er dynamiske og mangefasettert, og kan verken bestemmes eller vedtas. Selv om materielle grep som å forskjønne et område i kommunesentrum kan *være med på* å endre hvordan et steds identitet artikuleres (Kvidal & Nygaard 2009:2,79). Siden Fusa kommune har en slik desentralisert struktur er det ikke gitt at alle innbyggerne nødvendigvis ser Fusa som sitt hjemsted, men heller bygden sin. Overnevnte logikk omkring hvordan skape en fellesskapsfølelse, kan da muligens være mer aktuell på bygdenivå, eksempelvis mange kommuners pågående bygdekamper om å få beholde skolen sin, i siste instans bygden sin, noe jeg vil komme tilbake til litt senere.

Kapittel 3 - Fusa kommune

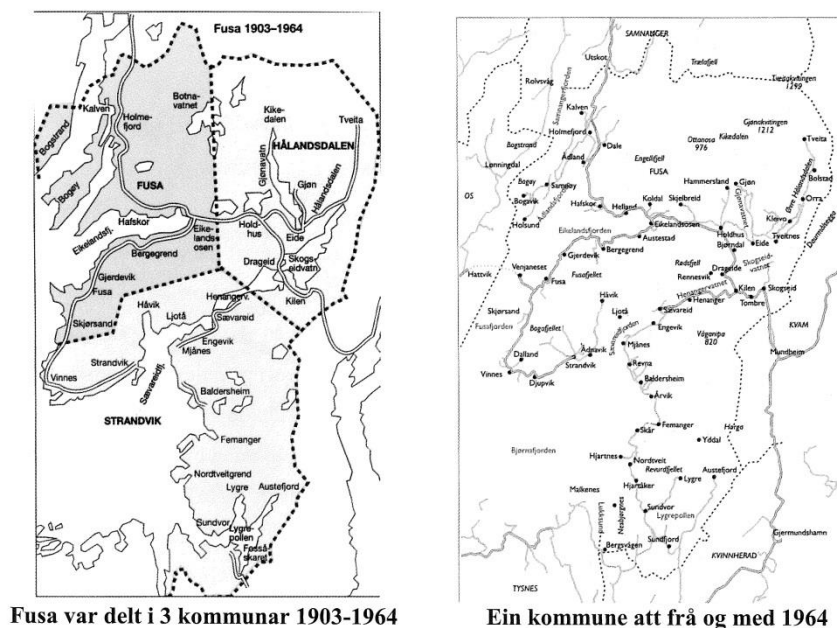
Fusa kommune ligger midt i Hordaland, mellom Hardanger og Bergen, og mellom Sunnhordland og Nordhordland. Kommunen har en kystlinje på ca. 198 km fylt opp av mange holmer og skjær, og samtidig har Fusa en fjellheim i ryggen med topper opp til 1299 m.o.h. (Tveitakvitingen) i grenselandet mot Kvamskogen. Innbyggertallet på 3829 er relativt lavt sammenlignet med arealet på 378 km². Innbyggerne bor spredt slik at kun omtrent 12 % bor i sentrale områder i kommunen (Fusa Kommune 2011a). Dette innebærer at kommunen har en ganske desentralisert struktur. Noe som igjen kan gi utfordringer vedrørende samkjørte tjenester i hele kommunen. Det å inkludere alle kan også oppleves problematisk.

Da inndelingen av Norge i kommuner ble bestemt i 1837 med formannskapslovene, ble Fusa en del av Ous Kommune, men allerede i 1855 ble Fusa en egen kommune.



Figur 3.1: Kart over Ous kommune fra 1837, og kommuneinndeling fra 1855 (Fusanisto 2008:8).

I perioden 1903- 1964 var Fusa delt i tre kommuner etter sognegrensene, Fusa, Strandvik og Hålandsdal. Etter et vedtak fra Schei-komiteen, ble disse tre i 1964 slått sammen til en kommune. De offentlige kontorene, felles ungdomsskole og videregående skole for hele kommunen er lokalisert i kommunesenteret Eikelandsosen.



Figur 3.2: Kart over inndelingen av Fusa fra 1903-1964, samt fra 1964 (Fusanisto 2008:8).

I Hordaland er det mange spredtbeboede og vidstrakte fjord- og kystkommuner. Sjø, vann, fjell og øyer skaper naturlige skiller mellom bosettinger. Slik kan også strukturen i Fusa beskrives, og det har ikke vært *et* naturlig sentrum (Vangsnes 2005, bind 3:343). Kommunen har som vist ovenfor tidligere vært delt i tre områder. Disse tre bestod igjen av flere bygder som slo seg sammen i kirkesogn. Strandvik var mest folkerik, Fusa midt mellom, og Hålandsdalen var minst i folketall. Vangsnes (Ibid.2005, bind 3:343) forklarer at det innenfor de to første sogn var flere bygder som kjempet om en lederrolle. Den gamle kirkebygden konkurrerte med det som etter hvert framstod som det økonomiske senteret: Strandvik-bygden og Sævareid i Strandvik, og Fusa-bygden og Eikelandsosen i Fusa. Etter kommunesammenslåingen har flere konkurrert med kommunesenteret Eikelandsosen om sentrumsfunksjoner. Private initiativ og dugnadsarbeid har stått sterkt i Fusa, og mange utbyggingsoppgaver har kommet til på privat initiativ. Barnehager, aldersinstitusjoner, forsamlingshus og tilbygg på skoler (Vangsnes 2005, bind 3: 343). Samtidig har en derimot vært mindre vant med videre samarbeid, utover bygdene, da geografien og kommunikasjonene har satt grenser. Selv om disse hindringene fysisk sett er borte i dag, eksisterer de fremdeles mentalt (Ibid. 2005, bind 3:343).

Den geografiske identitet er bare en del av et menneskes identitet, men på 1990- tallet begynte man å prate om Fusaidentitet i politiske organ. Det ble satt som mål i kommuneplanen å

styrke fellesskapet innen kommunen og samarbeidet mellom bygder⁸. På spørsmål om det finnes en Fusaidentitet, skriver Vangsnes (2005, bind 3:337) at svaret må bli både ja og nei. Fusa er en vidstrakt kommune, og geografi, avstander og dårlige kommunikasjoner gjorde lenge bygdene isolerte. Dette har medvirket til en sterk bygdetilknytning og en sterk bygdeidentitet. Mange opplever en sterkere identitet knyttet til hjembygden enn til hjemkommunen. Det har vært viktig for bygdene å ha mest mulig av tjenestetilbud: Butikk, dampskipsanløp, telefonstasjon, posthus, meieri, skole, forsamlingshus, kirke, gravplass, bank, bibliotek, skyssordninger. Senere aldershjem, barnehage, helsestasjon og legekontor. Samtidig som dette har omhandlet tilgjengelighet, har det også handlet om å trygge det sosiale liv i bygdene. En trang for møteplasser, om bygdestolthet og identitet. Vangsnes (2005, bind 3:337) peker på at innholdet i bygden har endret seg mye, og at skolen og 17.mai-feiring anno 2000 fremstår som de viktigste symbol på bygdene i Fusa. Der hvor det ikke er skole, er det forsamlingshus og bygdelag/grendelag som opprettholder bygde- og grendeidentiteten.

Ulikt mange andre kommuner i Norge er Fusa fremdeles en industrikommune. Kommunen har mer industri, mer landbruk og mindre tjenesteyting enn gjennomsnittet i både Hordaland og Norge. Dette strider mot den generelle oppfatningen om nærmest total omleggingen av distrikts-Norge fra produksjon til tjenesteytelse. Mekanisk industri, havbruk, trelast og trebearbeiding samt transport er de største næringene, og i tillegg er Fusa også en av de viktigste landbrukskommunene i Hordaland. Største arbeidsgiver er Frank Mohn Fusa AS (Mekanisk industri), etterfulgt av Fusa kommune (Fusa Kommune 2011b). Frank Mohn Fusa AS kan beskrives som den store hjørnesteinsbedriften i kommunen, og er lokalisert i Fusa-bygden og Venjanaset. At Frank Mohn etablerte seg i Fusa kan forklares ut fra to faktorer. For det første hadde Fusa som næringsfattig kommune status som utbyggingskommune fra 1974. Dette ga etablerere tilskudd fra det statlige distriktsutbyggingsfond (SND). For det andre innså Fusapolitikerne at de måtte føre en aktiv næringspolitikk for å få nye arbeidsplasser til kommunen (Vangsnes 2005, bind 3:326).

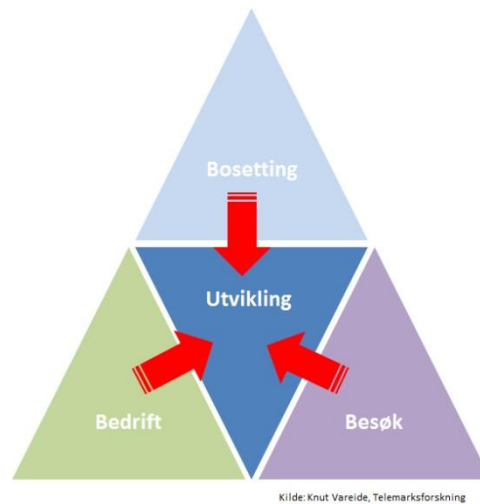
Som kan leses i Fusa kommunes Bygdebok, bind I (Vangsnes 2003:405) har kommunen tidligere hatt problem med fraflytting, men snudd det til optimisme. Etter en oppgangsperiode, gikk folketallet ned igjen fra 1985. I 1997 var det 3590 fusinger. Kommunen hadde alle tegn på en fraflyttingskommune med fødselsunderskudd, forgubbing, skjev kjønnsbalansering, samt at det var flere som flyttet fra enn til. Fusa nådde et punkt hvor de var avhengig av

⁸ Fusa kommune mot år 2000. Kommuneplan langsiktig del 1995:9, referert i Vangsnes 2005, bind 3:337.

tilflytting utenfra for å snu utviklingen. I bygdeboken (Ibid. 2003:405) settes det spørsmålstegn ved årsak, da det ikke var dramatiske nedleggelser i næringslivet eller tap av arbeidsplasser. Kommuneøkonomien hadde derimot forverret seg i perioden, og Fusa var en nedskjærings- og innstrammingskommune. Samtidig var samfunnet generelt preget av urbanisering og sentralisering. I 1990-årene tok kommunen imot flere puljer med flyktninger. Først to grupper fra Vietnam, og deretter fra det tidligere Jugoslavia. Dessverre har brorparten flyttet videre. Utviklingen i starten av 2000-tallet var derimot optimistisk for kommunen. Folketallet økte og Fusa ble ikke lengre referert til som en uttynnings eller fraflyttingskommune. Dette var takket være økt tilflytting og minket fraflytting. Det var både snakk om tilbakeflytting, men også tilflytting av folk uten tilknytning. I bygdeboken, bind I (Vangsnes 2003:406) trekkes det nye livstilssamfunnet, som har gitt folk større valgfrihet, også når det angår bosted, som mulig forklaring. I kommunens handlingsplan 2014-2017 kommer det fram at det er gjort vedtak om at Fusa fra 2014 av skal ta imot 10 flyktninger årlig. Flyktningene skal bosettes i Eikelandsosen.

I 2011 gikk kommunene i området rundt Bjørnefjorden, Fusa, Os og Samnanger sammen med Business Region Bergen og Fusa Utviklingsselskap AS. Formålet var å arbeide mot en felles arealplan for næring i Bjørnefjorden. Som et forprosjekt ble det bestilt to rapporter fra Telemarksforskning⁹, en for status (2011) og en for prognose (2012). Statusrapporten (Vareide & Storm 2012:5) beskriver Bjørnefjorden som en vekstregion, hvor folketallet øker langt raskere enn landsgjennomsnittet. Regionen har også mange innflyttere fra andre norske regioner, og en ung befolkning med stort fødselsoverskudd. Samtidig er det den gode utvikling i Os som er årsaken til at regionen kommer godt ut angående befolkningsvekst (Ibid. 2012:8). Fusa hadde derimot i perioden 2000-2008 nesten like sterk vekst som Os med tanke på utvikling innen arbeidsplasser, men har siden hatt en stor nedgang, særlig fra 2009-2010. Likevel har veksten vært høyere enn landsgjennomsnittet med 11,7 % (Vareide & Storm 2012:11). Telemarksforskning opererer med en modell for å forstå steders utvikling, vekst og nedgang, en attraktivitetspyramide. Logikken bak er at et sted utvikler seg i henhold til deres attraktivitet langs tre dimensjoner: Besøk, bosted og bedrifter.

⁹ En forskningsinstitusjon som gjennomfører demografiske analyser.



Figur 3.3: Telemarkforsknings attraktivitetspyramide (Vareide & Storm 2012).

Bedriftsdimensjonen fokuserer på steders attraksjonskraft som produksjonssted for varer og tjenester som eksporteres. Dette kalles basisnæringer. Mange steder er basert på denne type attraktivitet ved at de har hatt gunstige betingelser for primærnæringer eller innenfor industriproduksjon. I dag er også teknologiske tjenester en slik basisnæring, en raskt voksende næring som har helt andre lokaliseringsbetingelser enn naturbasert næring og industri (Vareide & Storm 2012:42). Mange steder har også vokst fram gjennom å være attraktive for besøk, ofte ved å være knutepunkter for kommunikasjoner. Slik attraktivitet skaper mange arbeidsplasser i næringer avhengige av direkte salg til kunder. Næringer som reiseliv, butikkhandel, aktiviteter, underholdning og kultur. Attraktivitet som bosted er ifølge Vareide & Storm (2012:42) en historisk sett ny type attraktivitet. Etter hvert som stadig flere pendler mellom bosted og arbeid, har noen steder kunnet vokse fram som attraktive bosted. Slike steder har gjerne stor utpendling til naboregioner. Dette måles ved å undersøke et steds tiltrekningskraft for innflytting når effekten av arbeidsplassvekst er trukket fra.

Fusa har en høy andel basisnæringer som til sammen utgjorde 42 % av sysselsettingen, det 17. høyeste i landet i 2010. Dette er resultatet *etter* en sterk nedgang i basisnæringene fra 2009-2010. Kontrasten er stor til Os med 17 % og Samnanger med 7, 8 % (Vareide & Storm 2012:46). Generelt har Bjørnefjorden stort besøksunderskudd, og er av de regionene med størst nedgang de siste tre år. Fusa har et betydelig handelsunderskudd, uten arbeidsplasser i overnatting (Ibid. 2012:47,49). Det er en positiv sammenheng mellom arbeidsplasser og innflytting. Har man vekst i arbeidsplasser innebærer det som regel innflytting og omvendt. Noen får derimot sterk innflytting uten at det kan forklares med arbeidsplassvekst, og må

dermed skyldes andre forhold (Vareide & Storm 2012:50). Bjørnefjorden har høy innflytting til tross for nedgang i arbeidsplasser, og har vært den mest attraktive bostedsregionen i Hordaland de siste tre år. Med tanke på bostedsattraktivitet over lang tid har Fusa vært over middels attraktiv i første og siste periode (2002-2004, 2008-2010) og litt under middels i perioden 2005- 2007, og rangeres samlet på landsbasis som nummer 149 (Vareide & Storm 2012:53). Fusa beskrives i statusrapporten (Ibid. 2012:5) som en typisk arbeidskommune hvor bosettingen i stor grad er basert på tilgjengelig arbeid. Noe som innebærer Fusa ikke anses som en typisk bokommune hvor folk bosetter seg for å pendle ut for arbeid. I 2010 hadde Fusa netto utpendling tilsvarende 3,8 % av arbeidsstyrken, et lavt nummer sammenlignet med de andre kommunene i analysen, Os med 38,1 % og Samnanger med 51, 9 %. Tall som i mye større grad markerer dem som bokommuner i sammenligning med Fusa (Vareide & Storm 2012:13).

I 2003 kom en sluttrapport fra "Trivselsgrenda", en studie av trivsel, sosialt liv, flytting og flyttemotiv i bygdene Oma, Fusa-bygden (som er en av Fusas 11 bygder), og Ølve/Hatlestrand¹⁰. Totalt tre bygder fra tre kommuner. Bakgrunnen for prosjektet var å gå vekk fra en "vanlig" tilnærming når flytting mellom by og bygd studeres med fokus på de som flytter fra (Heide 2003:5). Prosjektet innebar en spørreundersøkelse i tillegg til dybdeintervju av innbyggere. Målet var å kaste lys over forhold som omhandlet hverdagsliv, trivsel og bosetting i bygdene. På bakgrunn av flyttehistorie ble folk delt inn i tre grupper: fastboende, innflyttere og tilbakeflyttere. Heide (2003:41) påpeker at "bygdeutvikling" gjerne brukes synonymt med næringsutvikling i bygdene, og regnes ofte som *det* virkemiddelet en har for å stabilisere folketallet. Folk i de ulike bygdene ble spurt om årsaker for at de vurderte å flytte. I Fusa- bygden oppga 13 stykk årsaker relatert til arbeidsliv som viktigste motivasjon for å ville flytte. 5 oppga grunner relatert til tilgang/pris på bosted som viktigste årsak. Med tanke på tilbud eller oppvekstkår for unge slo ikke dette sterkt ut, derimot oppga 16 stykk de sosiale forhold som viktigste årsak for å ville flytte. De oppga da enten "mangelfullt sosialt miljø for voksne", "har for få venner i nærheten" eller "får ikke innpass i etablerte sosiale miljø". Det var altså flere som benyttet disse begrunnelsene enn grunner relatert til arbeidsmarkedet. Heide (2003:44) viser til en rapport om flytting og flyttemotiv for Hordaland (1999), som viste at jobb i mindre grad enn før var viktigste grunn til flytting. Funn tydet på at sosiale forhold i stor grad er grunnleggende i flyttesammenheng.

¹⁰ Samarbeid mellom Fylkesmannen i Hordaland (landbruksavdelingen), Hordaland fylkeskommune, Fusa kommune, Kvam Herad, Kvinnherad kommune og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Vedrørende hverdagstrivsel oppga folk i Fusa-bygden at det var viktig å ha en jobb man trivdes med, noe over halvparten av de spurte sa de var svært fornøyd med. I sammenligning med de andre bygdene svarte færre i Fusa-bygden at de syntes arbeidstilbudet var dårlig, kun 10 %. Fusa-bygden skårer også høyt i sammenligning med de andre bygdene angående hvor fornøyd de var med oppvekstvilkår. Noe som trekkes fram som av stor betydning for folks hverdagstrivsel. De var derimot noe mindre fornøyd med vilkår for ungdom (Heide 2003:51). Gjennom spørreundersøkelsen kom det fram at de aller fleste var godt fornøyd med skoletilbudet, men gjennom intervjuene kom derimot synspunkt om en skolestruktur som gav såpass små skoler som igjen kunne føre til mangel på venner. En debatt omkring skolestruktur trekkes fram som et område med stort engasjement. I Fusa-bygden som i Oma-bygden fant Heide (2003:52) en tendens til at det var flere fastboende enn innflyttere og tilbakeflyttere som var tilfredse med å bo i bygden, og mens ingen av de fastboende uttrykte seg som lite eller svært lite fornøyd, ga noen innen de andre gruppene dette svaret.

Med utgangspunkt i Oma-bygden og Fusa-bygden, var folk i Oma-bygden mest fornøyd med bygden sin, mens folk i Fusa-bygden ikke ga like positive svar. Dette trekker Heide (2003:53) fram som et "pussig" funn, da Fusa-bygden jo var den bygden som på mange måter "burde" ha de mest fornøyde innbyggerne. Da målt "tradisjonelt" etter hvilke tilbud og infrastruktur som var. Det trekkes fram at Fusa-bygden var den mest sentrumsnære slik at en kunne bo landlig, og likevel har mulighet til å jobbe i byen. Det var også godt med arbeidsplasser lokalt. Her trekkes Frank Mohn Fusa fram. En bedrift som bygde svømmebasseng, låner ut lokaler, opprettet ny barnehage m.m. Det ble trukket fram at bygden hadde et rikt organisasjonsliv, og var eneste bygd i undersøkelsen hvor lokale organisasjoner hadde bevisst opplegg for å oppsøke ny-tilflyttere. Oma-bygden ble beskrevet som en bygd hvor man ble stemoderlig behandlet av kommuneledelsen og forholdene angående vei, vannverk og skole skapte misnøye og frustrasjon. Likevel var det i den bygden folk flest sa de var "svært fornøyd", og ikke i Fusa-bygden hvor færrest gav uttrykk for dette (Ibid.2003:53).

3.1 Til- og fraflyttingspolitikk i Fusa kommune

Fusa kommune trekkes som nevnt fram i Distriktssenterets katalog i perioden 2001-2011(første halvdel av 2012) som en distriktskommune uten tilflyttingsarbeid. Tilnærmingen i denne studien er derimot basert på en forestilling at selv om Fusa kommune ikke har gjennomført det Distriktssenteret kaller et enhetlig tilflyttingsprosjekt, betyr ikke det at problematikken ikke er tilstedeværende på agendaen, eller at prosjekt/tiltak ikke har blitt

gjennomført. En forskningsantakelse er at utformingen av en politikk som innebærer et helhetlig prosjekt eller kontinuerlig arbeid vedrørende til- og fraflytting ikke nødvendigvis er en lett oppgave og avhenger av ulike faktorer. Dette kapittelet forsøker å avklare hvordan Fusas politikk angående til- og fraflytting er. For å få redegjørelsen oversiktlig, deles den i tre:

- (1) Organisering, indikert ved enheter/ organisasjoner, ressurser i form av tildeling i budsjett og av personale
- (2) Problem- og løsningsdefinisjon, indikert ved offentlig uttalte mål og strategier, gjennom aktuelle planverk og årsmeldinger
- (3) Satsingsområde, indikert ved kjennetegn av et knippe utvalgte prosjekt/tiltak.

Sett under ett, er jeg interessert i hva som overordnet kan sies å karakterisere til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, da uttømmende svar er vanskelig å gjennomføre.

3.1.1 Organisering

I 2006 vedtok kommunestyret i Fusa en ny administrativ hovedstruktur med to ledernivå (Årsmelding 2007:4), og gikk 01.07.07 vekk fra en delvis "etatsmodell" til en mer rendyrket "tonivåmodell" (Ibid.2007:2). Den nye organisasjonsstrukturen medførte endrede lederstrukturer, fullmakter og forventninger, og enhetslederne fikk større handlingsrom. Gjennom intervju kommer det fram at ny organisasjonsstruktur med økt bruk av delegerede fullmakter til enhetsledere var ment å gi rådmann mer tid til utviklingsarbeid. Fra 01.01.14 ble derimot strukturen igjen endret, og hensikten var fremdeles å gi økt fokus på utviklingsarbeid. Relevante endringer ved siste omorganisering er at folkehelsekoordinator og ansvarsområdene Kultur og idrett, Kulturskole og Byggesak, plan og oppmåling ble samlet i samme "boks" som Økonomi, service og drift. Denne ble kalt "Samfunnsutvikling, økonomi og service" (Fusa kommune 2013a). Ingen ny stilling opprettes for arbeidet, men det er en nyansettelse.

3.1.2 Problem og løsningsdefinisjon

Som tatt opp i begrepsavklaringen, er ikke lokal samfunnsutvikling en lovpålagt oppgave. Kommunal- og regionaldepartementet mener likevel at kommuneledelsen (både politisk og administrativt) må legge vekt på arbeidet. Plan- og bygningsloven (PBL) pålegger derimot kommuner å drive planleggingsarbeid for å samordne utviklingen i kommunen, og

planleggingsarbeid trekkes fram som et viktig redskap for å styre utvikling i ønsket retning (Kommunal- og regionaldepartementet 2013:43).

Utgangspunktet i redegjørelsen av kommunens til- og fraflyttingsarbeid er samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023. Et dokument som skal være det overordnede styringsdokument for kommunens virksomhet i et 12 års perspektiv. I tillegg er handlingsplan med 4-årig økonomiplan, samt årsbudsjett, både for planperioden 2013-2016, samt 2014-2017 viktige dokument. Disse er mer detaljerte dokument som inneholder mål for tjeneste- og samfunnsutvikling, og skal gi grunnlag for faktisk prioritering av tiltak. Fusa kommunes problem- og løsningsdefinisjon angående til- og fraflytting, må ses i sammenheng med deres generelle problem- og løsningsdefinisjon. Det antas som rimelig at sistnevnte vil ha innvirkning på førstnevnte. I handlingsplanene for 2013-2016 og 2014-2017, kommer det klart fram at økonomien i kommunen har sett bedre tider. Fusa leverer svært gode tjenester på de fleste tjenestoområdene, og er ifølge kommunebarometeret¹¹ 2013 samlet sett rangert på 38.plass i landet og 2.plass i Hordaland (Handlingsplan 2014-2017:4). Gjennom kommunebarometerets rapport påpekes det derimot at tjenesteproduksjonen til Fusa er for høy i forhold til deres inntekter, og at kommunen over tid driver med et solid underskudd (Handlingsplan 2014-2017:4). Dette er en situasjon Fusa kommune har arbeidet med i en årrekke, og i prosessen "Fusa mot 2008" ble det igangsatt en rekke effektiviserende tiltak for å tilpasse kommunens driftsutgifter til de driftsinntekter en kunne forvente i fremtiden (Handlingsplan 2013-2016:4,6).

Likevel har kommunen fra 2009 av, sett seg nødt til å saldere budsjettet med midler fra fond til drift, eller ved kutt i driftsrammene. Selv om kommunen igjen introduserte flere kutt i tillegg til økning av inntekter, deriblant gjennom eiendomsskatt, ble årsbudsjettet for 2014 saldert ved hjelp av fond samt noen konkrete framlegg til kutt i driftsrammene (Handlingsplan 2014-2017:4-5). Alternative måter å saldere budsjettet på som strukturendringer eller øke i eiendomsskatten er i handlingsplan for 2014-2017 ikke foreslått, og politiske vedtak mot dette fremgår som årsaken. Dette er et taktskifte fra forrige handlingsplan (2013-2016:41) hvor administrasjonen gjennom formannskapsmøte 17.10.12 (sak 086/12) ble bedt om å legge fram ulike alternativ til effektiviseringstiltak innen oppvekst (barnehage, SFO, grunnskole). Som følge av dette ble det skissert opp 8 alternative tiltak for innsparing gjennom strukturendringer

¹¹ Kommunebarometeret er en sammenlikning av landets kommuner, basert på 127 nøkkeltall. Hensikten er å gi beslutningstakere, en lettfattelig og tilgjengelig oversikt over hvordan kommunen driver (kommunal-rapport.no)

(sammenslåing av skoler o.l.). Mens forrige handlingsplan (2013-2016:14) slo fast at skole- og barnehagestruktur ikke var fredet, og at det var de to store tjenesteområdene (oppvekst og helse) som må ta det meste av kuttene, er disse tema som følge av politiske vedtak utelatt i denne planperiodens handlingsplan (2014-2017:4-5).

Utfordringen for økonomiplanperioden beskrives som å ta grep som er effektiviserende, tar ned driftskostnadene, men som fremdeles ivaretar kvalitet og et utviklingsperspektiv (Handlingsplan 2014-2017). Likevel påpekes det at standarden på en del tjenesteområder vil endres. Det vises til virksomhetsanalysen fra 2012 som stilte spørsmålsteget ved om man i Fusa har like stort fokus på det kvalitative innhold i tjenestetilbudet som på den strukturelle side av tilbudet (Ibid.2014-2017: 4-5). Analysen ble utarbeidet av en KS-konsulent. Sett i lys av sammenlignbare kommuner samt gjennomsnittet for landet (ekskl. Oslo), var konklusjonen den gang at Fusa hadde et relativt høyt kostnadsnivå (Handlingsplan med økonomiplan 2013-2016:6). Særlig var det sektorene Skole og Pleie- og omsorg som utmerket seg som svært kostnadskrevende.

Kommunen sine frie inntekter kommer i hovedsak fra rammetilskudd og skatt. Rammetilskuddet fra staten justerer seg til en hver tid i forhold til demografi og prioriterte nasjonale satsinger. Det anses dermed som veldig viktig å være i forkant av utviklingen og tilpasse kommunens utgiftsside til de inntektene en kan forvente (Handlingsplan 2014-2017:13). Både i handlingsplan for 2013-2016 og 2014-2017 kommer det fram at kommunen bruker alle frie inntekter til fortløpende drift og lånekostnader (avdrag/ renter), og at investeringsprogrammet i økonomiplanperiodene er forsøkt tilpasset den økonomiske situasjon. Dette innebar at det for forrige og nåværende periode kun er funnet rom for tiltak helt nødvendige for å ivareta effektiv drift, og for å slutføre kontraktfestede prosjekt/tiltak. De siste 10 år har det vært investert omkring kr 100 mill. til nybygg og påbygg, i hovedsak knyttet til Pleie og omsorg og Grunnskole (Ibid.2014-2017:13).

Både i prosessen med rullering av samfunnsdelen og andre plandokument har politikerne blitt involvert tidligere, og i større grad enn før, og formannskapet har kommet med føringer for det administrative arbeid (Handlingsplan med økonomiplan 2013-2016:4). Det forsøkes å gis økt oppmerksomhet på til- og fraflytting, og det overordnede mål i kommuneplanen 2011-2023 er *Fleire Fusingar*. Det påpekes at det er behov for flere folk for å sikre et godt tjenestetilbud, arbeidskraft samt for å skape utvikling og trivsel. Ny tilførsel av tilflyttere

anses som nødvendig for å opprettholde et livskraftig og bærekraftig lokalsamfunn, da folketallet i stor grad påvirker inntektsgrunnlaget (Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023:8). Oppsummert kan problemdefinisjonen sies å være todelt, 1) Fusa har et for dyrt tjenestetilbud i forhold til deres inntekter, særlig på noen tjenesteområder med en kostnadskrevende struktur, 2) Fusa får mindre tildelt fra staten og lavere skatteinntekter på grunn av folketallsnedgang og endrede rammebetingelser. Løsningsdefinisjonen som tar utgangspunkt i problemdefinisjonen, er da a) videre effektivisering av drift, men her er det et taktskifte fra handlingsplan 2013 til 2014. Mens strukturendringer var oppe til vurdering som tilleggsløsning i 2013, er dette fjernet som løsning i 2014, b) å igangsette tiltak for å øke tilflytting, og dermed øke tildeling fra stat og få nye skatteinntekter.

3.1.3 Satsingsområde

Her skal et knippe utvalgte strategier, prosjekt og tiltak som ses på som representative for arbeid innen til- og fraflytting de siste år trekkes fram. Internt i kommunen anses 1) prosjektet Fusanisto, 2) samfunnsdelen av kommuneplanen og 3) arbeidet med en ny profil for Fusa kommune som sentralt.

1) Fusanisto trekkes fram som en spesiell del av samfunnsutviklingsarbeidet til kommunen, og er rettet mot skolebarn. Dette er et pågående lokalhistorisk undervisningsopplegg startet i 2008, og som bygger på bygdebokprosjektet, *Heilt andre tider: Fusa 1900-2000*, Bind I-III, den historiske bildebasen på internett, lokalhistorisk arkiv i Fusa og kulturminner rundt om i kommunen (Fusanisto 2012). Kommunen ønsker å gi et positiv "Fusabilde" med tanke på fremtidig tilbakeflytting, og formidling av lokalhistorisk kunnskap anses som viktig for identitetsbygging og samfunnsutvikling (Årsmelding Fusa Kommune 2012:13). Dette er et undervisningsopplegg som årlig vedtas som satsningsområde i kommunestyret.

2) Samfunnsdelen av kommuneplanen inkluderes som prosjekt med tilknytning til- og fraflytting på grunn av det store fokus på nettopp økt tilflytting i utformingen av planverket. I planprogram (2009:3) kommer det fram at det med tanke på planfremstillingen ble satt fokus på en mer "fengende" framstilling enn tidligere. Det ble i tillegg lagt ned mer ressurser enn ved tidligere planverk. To argument ble gitt, for det første at planen burde bli gjort mer kjent blant kommunens innbyggere, forvaltningen og blant overordnede styresmakter. For det andre at planen burde brukes som en kilde for generell informasjon om kommunen. At en i tillegg til

overnevnte grupper kan nå potensielle tilflyttere og tilreisende, samarbeidspartnere og etablerere. Ut fra dette forstås samfunnsdelen som et prosjekt med fokus på identitetskapende prosesser og bevisstgjøring rettet innover mot kommunen, samt med intensjoner om en markedsføringskampanje rettet utad. I planprogram (2009:3) ble det påpekt som nødvendig med kommunikasjonsfaglig hjelp til dette arbeidet, og det er her arbeidet med profil kan knyttes, men først litt mer om selve arbeidet med samfunnsdelen.

Prosessen med rullering av samfunnsdelen av kommuneplanen startet i 2009. Et utgangspunkt for arbeidet var en erkjennelse av at selv om kommunen står sterkt som arbeidskommune, så er den svakere som bokommune (Arkivsak 09/986-16). Kommuneinstitusjonen har som nevnt omfattende utviklingsoppgaver og dette er noe som gjenspeiles i planverket. Her vil hovedsakelig kun visjoner, mål og strategier som angår bokommunen trekkes fram, med særlig fokus på tiltak som har blitt fremhevet gjennom intervju som opplevd viktige. Vedrørende bokommunen påpekes det at kommunen vil: a) arbeide for at flere bosetter seg i kommunen, b) arbeide for å bli en mer attraktiv bokommune for å beholde tilflyttere. Det skal arbeides for å **både** ha et sterkt sentrum **og** levende bygder. I fokus for arbeidet er videreutvikling av et mer moderne kommunesentrum. Uttalte mål er å: Styrke og holde på Fusaidentiteten, ta vare på tilflyttere og bosette flyktninger. Satsingsområder er enda rikere kulturliv og flere sosiale møteplasser, deriblant en flerbrukshall (Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023:20-32). Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 ble enstemmig vedtatt, både i formannskapet og i kommunestyret.

I handlingsplan 2012-2015 etterfølges diverse mål og tiltak tilknyttet til- og fraflytting, tatt opp i samfunnsdelen. Eksempelvis gjentas viktigheten for videre utvikling av kommunesentrum ved ferdigstilling av planlagt stedsanalyse for Leiro, samt at kommunen skal være pådriver for å bygge flerbrukshall som kulturell storstove (Handlingsplan 2012-2015:35). Derimot ble sistnevnte investering utsatt til 2014 og 2015. I påfølgende handlingsplan 2013-2016, tas igjen arbeidet med en flerbrukshall opp. Da i direkte sammenheng med til- og fraflytting, hvor den ses på som et eksempel på den type tilbud en forventer at en moderne kommune, og et kommunesentrum skal ha (Handlingsplan 2013-2016:8). I utgangspunktet var det et mål for 2013 enten å ha gjort endelig vedtak om å bygge flerbrukshall, eller ha startet opp arbeid med reguleringsplan for flerbrukshall. Etter føringer fra formannskapet (24.09.12) ble dette tiltaket likevel rammet av innsparing (Handlingsplan 2013-2016:29). Som nevnt tidligere kommer det fram både i handlingsplan for 2013-2016 og 2014-2017 at kommunen bruker alle frie inntekter til fortløpende drift og lånekostnader. At

investeringsprogrammet som er tilpasset den økonomiske situasjon, innebærer kun rom for tiltak helt nødvendige eller kontraktfestet. Det påpekes at det ikke er realistisk å nå alle satte mål (Handlingsplan 2013-2016:28).

I siste investeringsprogram (2014-2017:61) settes det av midler for videre utvikling av sentrum gjennom å ferdigstille områdeplanen Eikelandsosen. I sammenheng med dette settes det av penger i 2015 til et forprosjekt for videreutvikling av Leiro (utbygging m.m) (Ibid.2014-2017:52,61). Det påpekes at kommunen bør ha en aktiv medspillerrolle her (Handlingsplan 2014-2017:48). Det settes ikke av midler til bygging av en flerbrukshall i løpet av planperioden, men trekkes fram som resultatmål å arbeide fram alternative konsept og planer for bygging i samarbeid med private aktører (Handlingsplan 2014-2017:52,28). Som følge av dette etterlyste Fusa ungdomsråd i sitt høringsinnspill flerbrukshallen. De pekte på at dette er et tiltak som tidligere har vært prioritert i budsjett, og stiller seg uforstående til nedprioriteringen. Hallen trekkes fram som den suverent viktigste sak for ungdom i Fusa, og fra deres synspunkt anses det som sterkt bekymringsverdig at Fusa kommune bruker så lite penger på fritidstilbudet til barn og unge, både når det gjelder investering og drift (Ibid.2014-2017:101). Ellers erstattes et tidligere planlagt prosjekt fra 2012, en musikkbinge, med en skatepark i 2014. Finansieringen vil være bruk av midler avsatt til musikkbinge i 2012, men forutsetter samtidig 50 % statlig tilskudd (spillmidler) (Handlingsplan 2014-2017:62). Målet om bosetting av flyktninger følges opp i Handlingsplan 2014-2017:48, 53). I investeringsprogrammet er et nytt tiltak bygging av utleiebosteder i Eikelandsosen. I dette formål gis det en svært gunstig finansieringsordning gjennom Husbanken, som gir opptil 40 % tilskudd (2014-2017:48,53).

3) I sammenheng med rullering av samfunnsdelen kom behovet for en ny profil for kommunen. Denne nye profilen skulle presentere samfunnsdelen både til innbyggere og potensielle tilflyttere. I tillegg var det et ønske om en ny profil som kunne brukes i omdømmebygging og markedsføring, da både på hjemmesiden, i trykksaker og eventuelt annet materiell (Fusa Kommune Kjøp av grafisk/visuell profil 2011:9). Den skulle kunne brukes av lag og organisasjoner og bedrifter, arrangement som har ønske om å profilere seg som et Fusa-lag, et Fusa-produkt, et Fusa-arrangement (Fusa Kommune Arkivsak 11/180). Målet med den grafiske profilen var a) å synliggjøre Fusa som en attraktiv kommune å bo og leve i, b) visualisere slagord/visjon, "Fusa- midt i blinken!", c) visualisere hovedsatsingsområdene fra samfunnsdelen. Den nye profil skulle i tillegg fange om

kommunen som helhet, altså både som organisasjon og sted, være et felles ansikt utad- til potensielle innbyggere og arbeidstakere, tilreisende og turister. Samtidig var det ønskelig at den skulle være samlende for innbyggerne i kommunen. Altså rettet utad og innad.

Med tanke på prosess, forankring og medvirkning ønsket kommunen at tidligere prosesser som hadde involvert og engasjert fusasamfunnet skulle ligge i bunn for arbeidet: a) Bygdebokprosjektet, 2) Kommuneorganisasjonens verdigrunnlag, og 3) Samfunnsdelen. I tillegg var det ønskelig med et par nye prosesser for igjen å engasjere: 1) "fotodugnad"-motiv: Mitt Fusa, og 2) "stikkordsdugnad" på SMS/Facebook/e-post- oppgave: Fusa=. Tildelingskriteriene i valg av firma til utvikling av ny profil ble vektet slik: 1. Kvalitet, prosess og kreative løsninger 70 %, 2. Pris 30 %. Det var i hele prosessen klart at en ønsket profesjonelt utført arbeid, og at dette vektet over pris. I likhet med samfunnsdelen ble resultatet ble lagt til politisk vedtak for å sikre politisk forankring, og ny visuell profil ble enstemmig vedtatt (Arkivsak 11/180).

3.1.4 Fusa utviklingsselskap AS

Fusa kommune har de siste år drevet en del av sitt samfunns- og utviklingsarbeid gjennom Fusa Utviklingsselskap AS. Et delvis kommunalt eid selskap opprettet sammen med det lokale kraftlag, Fusa Kraftlag SA i 2007, eierprosent 51/49 i favør Fusa kommune (Fusa kommune årsmelding 2012:12). Selskapet har særlig vært opptatt av sammenhengen mellom bostedsbygging og folkevekst. En erfaring de ser i Fusa er at folk i større grad etterspør innflyttingsklare hus framfor det å kjøpe tomt og bygge selv. Ut fra innsamlet statistikk i kommunen gjenkjennes det at de områder hvor en har hatt en bevisst satsing på ferdige bosted – gjerne i kombinasjon av tomter, har hatt økning i folketall. De områder som hovedsakelig har spredt bosetting, og få eller ingen bostedsfelt, har hatt tilbakegang i folketallet, i beste fall stagnasjon (Fusa Utviklingsselskap 2012a).

I årsmelding til Fusa kommune (2007:7) fra opprettelsesåret kommer det fram at formålet med selskapet var å tilrettelegge tomter for bostedsbygging, stå for utbygging, samt bidra til utvikling av eksisterende virksomheter og etablering av nye. I forbindelse med opprettelsen av selskapet ble viktigheten av en tydelig eierstrategi fremhevet. Selskapet ble ansett som et av de viktigste virkemidlene kommunen hadde for å få ønsket samfunnsutvikling. Forutsetningen for opprettelsen var at driften skulle være selvfinansierende ved hjelp av tomtesalg og salg av

tjenester. Derimot viste det seg vanskelig, og selskapet ble avhengig av et årlig driftstilskudd. Selskapet søkte ikke tilskudd i 2014, og per dags dato forgår det samtaler mellom eierne omkring selskapets framtid (Handlingsplan med økonomiplan 2013-2016:74).

I perioden 2007-2014 anses Fusa Utviklingsselskap AS både som verktøy og selvstendig samarbeidspartner i samfunns- og utviklingsarbeidet i Fusa. Dermed vil også deres problem- og løsningsdefinisjon inkluderes. Selskapet anses som verktøy fordi Fusa kommune gjennom dette selskapet organiserer en del av deres samfunns- og utviklingsarbeid (Fusa Kommune årsmelding 2012:12), og som selvstendig samarbeidspartner fordi selskapet er et AS, som innebærer at selskapet tar beslutninger på eget grunnlag. Er det snakk om vesentlige formelle saker, vil disse havne i kommunestyre, mens generelle diskusjoner og meningsutveksling ellers vil være mellom selskapet og formannskapet (Personlig kommunikasjon). I selskapets strategiske plan for 2011-2015 kan man se koblinger fra samfunnsdelen av kommuneplanen, da slagordet også her lyder *Fleire Fusingar!* Problem- og løsningsdefinisjonen til selskapet kan oppsummeres slik at selv om intensjonen var at det skulle drives uten økonomisk støtte fra eierne, viste dette seg etter hvert å være vanskelig. Dette ble forsøkt løst gjennom utvidelse av arbeidsoppgavene til selskapet, ikke bare gjennom oppgaver for å øke inntjening, men også gjennom oppgaver så eierne skulle føle at de fikk mer igjen for investeringen. Disse utvidede oppgavene var gjerne oppgaver som vanskelig kunne måles resultatmessig.

Bakgrunn for oversikt over prosjekt og tiltak er fra årsrapporter datert tilbake til 2009. Jeg vil dermed basere meg på de prosjekt/tiltak utført i denne tidsperioden og utelukker prosjekt/tiltak utført mellom 2007-2009. Arbeidet som har vært utført av dette selskap har vært svært omfangsrikt, og full oversikt mangler her. Ved siden av tomtsalg har arrangering av Fusamesso har vært en viktig årlig oppgave for selskapet. En yrkes- og bedriftsmesse på den videregående skole, med formål å presentere bedriftene i Fusa og nabokommunene. Slik sett skal elevene gis innsikt i mulighetene i regionen. Fusamesso er et samarbeidsprosjekt mellom Fusa Utviklingsselskap, Fusa Næringslivslag, Fusa kommune, Fusa ungdomsskole og Fusa videregående skole. Med tanke på enkelttiltak/prosjekt kan Fusavideoen fra 2010 trekkes fram, med formål å presentere Fusa. Et prosjekt finansiert av Fusa kommune, Fusa Næringslivslag og selskapet selv. En video som skulle ha flere bruksområder, eksempelvis at selskap skulle kunne anvende videoen i ansettelsessituasjoner. Selskapet fikk i tillegg ansvar for en handelsanalyse av Eikelandsosen. Arbeidet for å få til en felles arealplan for næring i Bjørnefjorden hvor Business Region Bergen og selskapet, i tillegg til kommunene Fusa, Os og Samnanger var involvert. Som et forprosjekt ble det gjennom Fusa utviklingsselskap bestilt

rapporter fra Telemarksforskning, en for status (2011) og en for prognose (2012). Utviklingen av nettstedet visitfusa.no var også et viktig prosjekt i nær samarbeid med kulturkontoret i Fusa kommune. I tillegg hadde selskapet gratis rådgivningstjenester for nyetablerere eller om ønskelig hjelp til utvidelse av eksisterende virksomheter.

Ellers forelå det i et framlegg til skolebruksplan i 2012 for Hordaland fylke delvis drastiske nedskjæringer av tilbudet ved Fusa videregående skole. Fusa Næringslivslag, Fusa Kommune og Fusa utviklingsselskap involverte seg sterkt i dette, og det var særlig stor aktivitet for å sikre kommunens akvakulturopplæring. Den videregående skole kom styrket ut av den politiske stemmegivning. 2012 ble et spesielt år da svært mye av innsatsen ble brukt på arbeidet med Nasjonal transportplan, fergefri E39, og for å få realisert den indre traseen gjennom Fusa. Arbeidet var et samarbeid med Fusa Kommune og Fusa Næringslivslag, i tillegg til at det ble bygget allianser der en kunne. Mye arbeid ble lagt ned i selskapet for å være oppdatert. Ellers er to viktige prosjekt tilknyttet to av kommunens bygder, Hålandsdalen og Strandvik. Disse har vært koblet opp mot LivOGLyst, et fylkeskommunalt prosjekt, som igjen kan kobles opp mot statens LUK-satsing. I Hålandsdalen var Fusa Utviklingsselskap AS en part, men ikke i Strandvik.

3.2 Oppsummering

Fokus i dette kapittel har vært å redegjøre for trekk som kan sies å karakterisere til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, slik som det grovt sett kan sies å ha tatt form i Fusa de siste år. I tillegg har en annen del av dette arbeidet vært å forsøke avgjøre i hvilke grad det kan sies at det er blitt etablert en særegen politikk, da med egne planer, enheter/organisasjoner, ressurser. Særlig viktig er i hvilken grad dette politikkområdet kan sies å være en premissleverandør til andre politikkområder, eller motsatt er en premissmottaker.

Jeg forstår det slik at Fusa kommune de siste år, gjennom to omorganiseringer av kommuneorganisasjonen, opprettelsen av Fusa utviklingsselskap AS, og gjennom samfunnsdelen av kommunedelplanen 2011-2023 med tilhørende ny profil, i stor grad har satset på å tilrettelegge for økt fokus på samfunnsutvikling, og herunder til- og fraflytting. En årsak bak dette arbeidet forstås som at det i Fusa eksisterer en tilstedeværende bekymring over en forsiktig, men likevel negativ folketallsutvikling. Da særlig med tanke på muligheten for at denne negative utvikling vil kunne forverre seg framover. En utvikling som påvirker inntektsgrunnlaget med tanke på statlige overføringer samt skatteinntekter. Noe som kan bidra

til et svekket servicetilbud, som da igjen vil kunne påvirke til- og fraflytting. En bekymring for at Fusa vil havne i en negativ spiral.

Utviklingsoppgavene tatt opp i dette kapitlet har omhandlet hva Finstad & Aarsæther (2003:21) kaller for (A) Planlegging på kommunenivå, (B) Utvikling av lokalsamfunn og bygder, og (E) Utvikling av kommunen som institusjon/organisasjon. Jeg tolker det slik at Fusa kommune først og fremst kan sies å ha hatt innadrettede arbeidsmåter. Som nevnt innebærer dette arbeid med tilretteleggende tiltak slik at det blir mer attraktivt å bosette seg i området. Som kan leses av samfunnsdelen av kommuneplanen og påfølgende handlingsplaner, anses videreutvikling av kommunesentrum som viktig arbeid. Samtidig var fokus på at planverket sammen med ny grafisk profil skulle synliggjøre Fusa som en attraktiv kommune å bo og leve, innad i kommunen som utad. Dette faller innunder en tilflyttingsstrategi slik som Grimsrud & Aure (2013:7) definerer det: *Informere for å bedre beslutningsgrunnlaget for flyttere (nettsider, databaser, brosjyrer)*. Hvis man i tillegg tar med utviklingsoppgavene til Fusa utviklingsselskap AS, har derimot dette delvis kommunalt eide selskap mer utadrettede arbeidsmåter, hvor utadrettede inkluderer arbeidsmetoder som går ut på å oppsøke potensielle tilflyttere. Som kan forstås ut fra beskrivelsen av selskapet oppgaver, har selskapet arbeidet med alle fem hovedstrategier for tilflyttingsarbeid slik som Grimsrud & Aure (2013:7) definerer det: 1) Inspirere, 2) Informere, 3) lage møteplasser, dog innad i kommunen for elever som fremdeles bor der, 4) Formidling/personlig veiledning, 5) Tilrettelegging for å bedre bosettingsgrunnlaget.

På tross av den opplevd uttalte bekymring, og satsingen både internt i kommuneorganisasjonen og gjennom Fusa utviklingsselskap AS, er det min forståelse at Fusa 1) i liten grad har utviklet en helhetlig og samorganisert politikk, 2) at de spredte tiltak søkt iverksatt, generelt ikke har klart å påvirke andre politikkområder, men heller må kunne sies å ha blitt premissmottaker for annen sektorpolitikk.

Kapittel 4- Teoretisk tilnærming

Kapittelet skal presentere den teoretiske tilnærmingen studien bygger på, og som skal benyttes i analysen. Gjennom det teoretiske rammeverket søker jeg å forenkle og rendyrke teoretiske perspektiv og forklaringer som kan ytterligere belyse valgt tema. Forklaringer skal være forståelige og treffende. Klare linjer skal trekkes fra empiri til teori. I dette kapittelet skal jeg ta disse viktige valg, vel vitende om at andre valg kunne tas, men at jeg likevel forhåpentligvis gjennom utvalgte teorier og perspektiver vil kunne bidra med økt forståelse og forklaring på valgt fenomen.

I 2012 gav Sørli, Aure & Langset ut en rapport omkring bo- og flyttemotiv i Norge. Rapporten baserte seg på to spørreundersøkelser fra 1972 og 2008, utført av SSB og NIBR¹². Sentrale sosiale utviklingstrekk sammen med endringer i forskningsmetoder innebærer at de to spørreundersøkelser ikke fullstendig kan sies å være sammenlignbare (Sørli, Aure & Langset 2012: 50-62), men begge viser et komplekst mønster av motiv. Motiv som varierer med flytterens bakgrunn, kjønn og livsfase etc. (Foss 2010:7). Migrasjonsforskning har ofte røtter i rural sosiologi og regional geografi. De viktigste tilnærminger på feltet i Norge har på den ene siden vært preget av strukturelle faktorer, eksempelvis økonomiske forklaringer, og hvordan forandringer i den forbindelse treffer ulike kohorter¹³ på ulike måter og i ulike livsfaser. Undersøkelsen fra 1972 benyttet ulike varianter av push-pull, balanse og karriere teorier. Ved anvendelse av førstnevnte ser man etter push- faktorer som årsaker til hvorfor folk flytter, eksempelvis økonomiske, sosiale eller politiske problem, og pull- faktorer som årsaker for hva det er som tiltrekker flytteren til den nye destinasjon. I balanseteorier er fokus på at folk som opplever en ubalanse mellom faktisk og ønsket levestandard, vil flytte for å oppnå balanse. For at dette skal være mulig må spesifikke vilkår være tilstede, som kapasitet til å flytte. En kapasitet ujevnt fordelt blant befolkningen. Derfor gjøres flytterens kvaliteter til en sentral forklaring, inkludert deres (mis)nøye. Karriereteorier fokuserer eksplisitt på hvordan ulike livsfaser fører til ulike behov og muligheter. Disse teoriene fremhever viktigheten av stier og mønstre i individuelle livsreiser (Sørli, Aure & Langset 2012: 63-65).

Migrasjonsfeltet i Norge har i dag ulike innfallsvinkler til studier av bo- og flyttmønstre. Enkelte skiller mellom mikro og makro, hvor kjønn og alder defineres som mikro, og økonomiske strukturer som makro. Subjektive og objektive faktorer, hvor subjektive

¹²Statistisk sentralbyrå, og Norsk Institutt for by- og regionforskning

¹³ En gruppe mennesker som deler en viktig hendelse på samme tid i deres livssyklus, eksempelvis fødselsår.

omhandler individet og deres biografi, mens objektive omhandler økonomiske og andre eksterne kausale forklaringer. Dette er skiller Bourdieu (1990) og Giddens (1984) kritiserer, og hevder ikke gir økt forklaring. Ifølge dem, forstås det at individet (kvinner og menn, uavhengig alder) alltid vil være formet i lys av, og være en del av strukturer. Derfor vil opplevelsen av dem alltid være subjektive og kan ikke forklares som eksterne (referert i Sørli, Aure & Langset 2012: 66). Andre igjen benytter seg dermed av en mer praksisorientert retning. Teorier som fremhever at de fleste handlinger er resultat av et individs kunnskap, bevissthet og preferanser. Som individet selv opplever dem, og at disse også er karakterisert av strukturelle faktorer. Strukturelle faktorer kan innebære endringer i et arbeidsmarked, teknologi og transport, nasjonale strategier og forventninger, normer og kollektive forestillinger og kulturelle konstruksjoner. Likevel er det altså slik at disse strukturelle faktorene opererer gjennom og i en sosial person, flytteren.

Denne masteroppgaven søker derimot ikke å studere bo- og flyttemotiv, men retter seg inn mot det kommunale arbeid som forsøker å påvirke bo- og flyttemotiv. Mer spesifikt inn mot hva som igjen påvirker kommunens til- og fraflyttingspolitikk. Masteroppgaven omhandler av den grunn offentlig politikk på det lokale nivå, og kan kobles til det engelske begrepet public policy. Det finnes mange definisjoner på hva public policy er, Thomas Dye: *Anything a government chooses to do or not to do*, Howlett, Ramesh and Pearl (2009): *Why they do it, and what difference it makes*, og avslutningsvis Jenkins, som spesifiserer innholdet ved å nevne mål og midler. Jenkins konkretiserer ved å fremheve at det kan være tilstedeværelse av mange problemer, aktører og/eller løsninger. Ifølge Hansen (2005:113) gjør mangfoldet i den kommunale virksomhet det vanskelig å foreta en sammenfattende analyse. Da omkring hva som forklarer prioriteringer og beslutningsutfall på de ulike områder av virksomheten. Østerud (2007:15) trekker fram at politikk omhandler hvordan interesser og verdier oppstår og formes, brytes mot hverandre, forsones, seirer eller taper i en beslutningsprosess. Maktkamp er å anse som en viktig dimensjon da den avgjør hvilke saker som kommer på dagsorden, og hvilke krefter som triumferer. Samtidig er det viktig å ha i mente at politikk også er samtale og gjensidig tilpasning, felles strev med felles problemer (Ibid. 2007:15). Dermed påpeker Østerud (2007:15) at politikk også er å anse som et styringsproblem, i den forstand at mangelfull kontroll og utilsiktede virkninger kan undergrave løsninger som alle, eller de fleste, er enig om. Sagt på en annen måte er politikk maktkamp når vi er uenige om beslutningens mål og innhold, mens det er et styringsproblem når vi ikke oppnår det vi

ønsker, selv om vi er enige om retningen. Politikk blir derfor ikke bare strid om mål, men også strid om hvilke midler som er best egnet til å nå felles mål(Østerud 2007:34).

Baldersheim (2005:104) trekker fram at det er overraskende lite forskning omkring lokalmakt i Norden. Dette på tross av at det er tilstedeværelse av mange saker hvor motsetninger går langs andre linjer enn de partipolitiske. Særlig hyppig er distrikts- og grendemotsetninger, men også konflikter omkring utviklingssaker (byfornyelse), og motsetninger mellom velferdskoalisjoner og utviklingskoalisjoner (Ibid.2005:105). Senere forskning omkring lokalmakt, lokalmakt som *vekstmaskiner*, har tatt utgangspunkt i at forretningsinteresser ofte er dominerende i lokale maktstrukturer (Peterson 1981, referert i Baldersheim 2005:96). Peterson (Ibid.1981) gjenkjente at de fleste bykommuner i USA søkte å føre en samlende *utviklingspolitikk* som kan gi vekst og arbeidsplasser, da dette er politikk som både arbeid og kapital som regel kan slutte opp om. Stridstema i lokalpolitikken dreide seg heller om *fordelingspolitikk*, som angår spørsmål om hvordan offentlige investeringer skal fordeles mellom ulike bygder i kommunen, eller mellom ulike formål på budsjettet (skole, eldreomsorg, veier). Omfordelende tiltak som kunne føre til strid mellom samfunnsgrupper ble søkt unngått. Bakgrunnen for dette (påståtte) trekk ved lokalpolitikken er ifølge Peterson (1981, referert i Baldersheim 2005:96) en intens konkurranse mellom bykommuner om investeringer og arbeidsplasser. Investering og vekst er å anse som livsnerven, uten investering, vekst og arbeidsplasser vil bykommunen stagnere, miste inntekter og dermed evne til å vedlikeholde lokalsamfunnet. Dette igjen vil gjøre stedet mindre attraktivt å investere i.

En forskningsantakelse er at Fusas kronglete geografi har politiske, administrative, organisatoriske og ikke minst sosiokulturelle implikasjoner og utfordringer. Sosiokulturelle stedsanalyser søker å avdekke sosiale og kulturelle prosesser som former stedet og stedsoppfatninger (Røe 2002:77). Slike analyser innebærer at man tar avstand fra tanken om at et sted kan beskrives entydig ut fra dets landskaps- og bebyggelsesstrukturer. Jeg er opptatt av hvilke implikasjoner overnevnte kronglete geografi har i Fusa, ikke utelukkende gjennom det faktum at strukturen, som kan beskrives som desentralisert (med utgangspunkt i areal og prosentvis befolkningstetthet etc.). Men også gjennom hvordan det finnes ulike måter å forstå et sted på, og som følge av dette, at et sted og stedets identitet, ofte er preget av verdi- og interessekonflikter (Ibid.2002:77). To sosiokulturelle analysedimensjoner er av særlig interesse, stedsbilder og stedsinteresser.

Stedsbilder refererer til mentale bilder, forestillinger og representasjoner av et sted. Disse konstrueres diskursivt (gjennom forestillinger og praksis), og kan være relatert til fortid, nåtid og framtid (Kvidal & Nygaard 2009:10). Stedsbilder presenteres gjerne gjennom offentlige plandokument eller på en kommunes nettside, men også mennesker som bor på et sted skaper medvirkende bilder som er med på å artikulere stedets identitet. Ulike aktørers stedsbilder er interessant, hvilke synes å dominere, hvilke marginaliseres og hva oppfatninger eksisterer omkring Fusas utviklingspotensialet (Ruud, Brattbakk, Røe & Vestby, 2007, referert i Kvidal & Nygaard 2009:10). Gjennom første intervjurunde, som i stor grad la grunnlaget for tilnærmingen til denne masteroppgaven, observerte jeg ulike stedsbilder. Noen bar preg av å være integrerende bilder i form av at de hadde en samlende effekt på tvers av bygdene. Dette var bilder som oppleves som dominerende i Fusasamfunnet, og med høy grad av konsensus omkring. Andre bar derimot preg av å være desintegrerende bilder i form av at de hadde en splittende effekt mellom bygdene, og i sær mellom bygdene og kommunesentrum. Dette var bilder som også oppfattes som dominerende i Fusasamfunnet, men med høy grad av splittelse omkring. Forskjellen mellom integrerende og desintegrerende bilder er med andre ord at ulik mening og tolkning gis dem. Geografi antas å påvirke Fusasamfunnet, og jeg er særlig interessert i to underbilder, eller to ulike former for organisering, som begge kan sies å falle innunder *sentrum-periferi*. Hvor et bilde kan sies å være et integrerende element i Fusasamfunnet, nemlig *idretten*, mens det andre bilde kan sies å være et desintegrerende element i Fusasamfunnet, nemlig *skolestruktur*. Skolestrukturdebatten kobler jeg til et ønske om å bevare bygdene, noe organisering gjennom bygdeutvalg også kan være representativt for.

Stedsinteresser. Et steds identitet og utvikling vil som oftest bære preg av makt- og interesserelasjoner. Dette kan også innebære kniving om diskursiv (og materiell) kontroll (Kvidal & Nygaard 2009:10). Målet blir da å synliggjøre hvordan forskjellige maktuttrykk gjør seg gjeldende i Fusa. Tydeliggjøre hvilke utviklingsretninger, ulike interesser har for kommunen. Hvilke interesser som er knyttet til aspekt som fysisk utforming, rekreasjon, kulturliv og/eller handelsvirksomhet, konflikter/motsetninger mellom interesser for bevaring kontra endring, og hvilke aktører som tilsynelatende har mer makt til å fremme sine interesser (Ruud et al. 2007. referert i Kvidal & Nygaard 2009:10). Gjennom intervju kom det fram ulike oppfatninger omkring kommunes videre utvikling. Oppfatninger som kan kobles tilbake til ulike verdi- og interesser. Jeg finner det hensiktsmessig å dele disse interessene inn i to

rendyrkede sider: *Stabilitet*, det finnes de i Fusasamfunnet som ønsker å opprettholde de sterke bygdene med tilsvarende bygdeidentitet. Fra dette kommer en interesse om å støtte oppunder bygdene og opprettholde de basisinstitusjoner som oppleves som bærende for bygdene. *Utvikling*, det finnes de i Fusasamfunnet som ønsker å forsterke Fusa kommune og en Fusaidentitet. Skape flere sosiale møteplasser som går på tvers av bygdene og komplementerer bygdene. Fokuserer på tiltak for å styrke kommunesentrum Eikelandsosen gjennom satsing og prioritering av tiltak. Interessant vil være å avdekke om disse to motpoler, disse lokale prosessene, kan gjenkjennes også i kommuneorganisasjonen, i de politiske og administrative prosesser. Det er en geografisk konflikt som ikke tar utgangspunkt i en samlet periferi mot sentrum, men fragmentert periferi som også kjemper mot hverandre. Jeg ønsker å påpeke at dette er rendyrkede interesser i form av to motpoler, men selv om det i Fusa vil være de som kan sies å befinne seg mellom disse to motpolene, mener jeg de er beskrivende for situasjonsbildet i Fusa.

Med dette utgangspunktet anses det som passende å rendyrke den teoretiske tilnærming basert på to dimensjoner. En identitetsdimensjon og en organiseringsdimensjon. Identitetsvariabelen synes å ha falt noe ut i forhold til analyser av interesser, formell og uformell organisering. Jeg ønsker å få til en analyse av hvordan ulike identiteter faller sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet og i kommuneorganisasjonen, og som på en dynamisk måte påvirker Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk. Problemstillingen lyder som følgende:

Hvordan kan trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune forstås ut fra en dynamikk mellom organisering og identitet?

Dette er en problemstilling basert på en forskningsantakelse om at samspill mellom lokale prosesser på den ene siden, og politiske og administrative prosesser på den andre, vil forenkle muligheten for godkjennelse og implementering for noen politikkfelt/tiltak og hindre andre. Av den grunn er to uavhengige variabler sentral, samt samspillet mellom dem: *Trekk ved lokalsamfunnet*, og *trekk ved kommuneorganisasjonen*. Disse vil belyses av en dynamikk mellom dimensjonene identitet og organisering. Relevante trekk ved lokalsamfunnet i Fusa er i denne forbindelse en oppfattet tilstedeværelse av en spenning mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet, mens relevante trekk ved kommuneorganisasjonen er dens organisering, trekk ved politikkområder og forholdet mellom dem. I tillegg anses Fusa utviklingsselskap AS som et relevant trekk. Dette vil jeg komme nærmere inn på etter hvert i dette kapittelet. Det må

påpekes at dynamikken mellom disse to dimensjonene ikke antas å være uttømmende med tanke på hva som kan sies å ha påvirket til- og fraflyttingspolitikken i Fusa.

Problemstillingen forutsetter en beskrivelse av trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa. Jeg valgte i forrige kapittel å dele den redegjørelsen i tre deler: 1) Organisering, 2) Problem- og løsningsdefinisjon, 3) Satsingsområde. Sett under ett, var jeg interessert i karakteristiske trekk, da uttømmende svar er vanskelig. Tredelingen sitt formål var å redegjøre for den beskrivende del av problemstillingen. Den forklarende del av problemstillingen åpner for å trekke assosiasjoner til teori. Statsvitenskap er fullt opp av høyst aktuelle begrep, perspektiv og teorier som på ulike vis kan belyse en slik problematikk som jeg står ovenfor i denne masteroppgaven. Med utgangspunkt i tid, omfang og interesse må valg omkring teoretisk tilnærming, som innebærer utelatelse andre potensielle tilnærminger, tas. Disse beslutningene ble i denne studien tatt på bakgrunn av kunnskap om undersøkelsesenheten, Fusa kommune. Som konsekvens har jeg gjennom forskningsprosessen stadig vekslet mellom empiri og teori for finjustering. Jeg vil nå presentere det teoretiske rammeverk som senere vil benyttes i analysen til å svare på studiens problemstilling. Kapittelet følger en hovedinndeling mellom identitet og organisering.

4.1 Identitet

Jeg vil starte med identitetsdimensjonen. Jeg vil se nærmere på identitet koblet opp mot sted og tilhørighet til et sted, men samtidig som en relasjonell identitet. Fusa kommune er en desentralisert kommune, sammensatt av 11 bygder, hvorav tre var autonome kommuner så sent som i 1964. Det er gjerne den helhetlige identitet som har vært tilstedeværende i analyser, da som motpart til andre kommuneidentiteter, eksempelvis gjennom motstand mot kommunesammenslåinger. En kommunes flerfoldige bygdeidentitets betydning har derimot vært lite fremme i analyser av politikken internt i kommuner. Det teoretiske rammeverket bygger på en antakelse om at bygdene, og tilhørende bygdeidentiteter og interesser er sterkere forankret i lokalsamfunnet enn en Fusaidentitet. At man av den grunn tidvis er bedre tjent med å snakke om ulike bygdeidentiteter framfor en enhetlig kommuneidentitet. Med dette utgangspunkt ses et potensial i å anvende en sentrum-periferi tilnærming, at en kan gjenkjenne visse mønstre i fordeling av goder og byrder i det geografiske rom. Her mellom kommunesentrum-bygd, på til- og fraflyttingspolitikken. Før dette utdypes skal tema kommuneidentitet versus bygdeidentitet ses nærmere på.

4.1.1 Kommuneidentitet versus bygdeidentitet

På tema om kommunestruktur og lokal tilhørighet viser Larsen (1995:24) til Offerdal som har pekt på at rasjonalet for å ha kommuner er at de skal være arenaer hvor den lokale folkevilje kommer til uttrykk, samt får sette sitt preg på den offentlige politikk (Offerdal 1992, referert i Larsen 1995:24). Ifølge Larsen (Ibid.1995:24) kan spørsmålet om lokal tilhørighet holdes adskilt fra spørsmålet om lokal meningsdanning. At en følelse av å høre til et sted ikke nødvendigvis gir bestemte føringer på de meninger en måtte ha. Han peker derimot på at dersom det finnes relativt klare oppfatninger av hvor "tilhørighetsgrenser" går rent geografisk, kan det være et viktig premiss for administrativ inndeling. At det også kan tenkes at slike grenser er viktige for meningsdanning, og at lokalsamfunn er sosiale enheter som så å si utstyrrer sine medlemmer med bestemte holdninger og meninger. En antakelse er at det i Fusa finnes relativt klare oppfatninger om hvor diverse tilhørighetsgrenser rent geografisk går. Selv om jeg ikke har ambisjoner om å identifisere holdninger og meninger på individnivå, ønsker jeg å se nærmere på hvordan disse tilhørighetsgrenser kan sies å virke inn på til- og fraflyttingspolitikken.

Kvidal & Nygaard (2009:5) peker på at identitet tradisjonelt og forenklet sett ble forstått som en stabil essens, noe som etter hvert har blitt tilsidesatt for en forståelse av identitet som delvis formet gjennom sosial interaksjon. Med utgangspunkt i utviklingen fra det tradisjonelle til det moderne samfunn, videre fra det moderne til det postmoderne samfunn, skisserer Nyseth & Aarsæther (2002:30) en modell over fire typer lokalsamfunn:

- (1) Det kommutære¹⁴ lokalsamfunn (tradisjonelle)
- (2) Det segmenterte lokalsamfunn
- (3) Fragmenterte lokaliteter
- (4) Det allsidige lokalsamfunn.

En modell hvor formålet er å være i stand til empirisk å fange inn variasjon mellom ulike lokaliteter, slik at en kan se hva retning det sosiale liv i en lokalitet utvikler seg i. Nyseth & Aarsæther (2002) sin hensikt var å være i stand til å vurdere potensialet for et inkluderende og praktisk nærdemokrati. Mitt formål er forøvrig å benytte modellen til å forstå/forklare nyansene ved lokalsamfunnet i Fusa, og hvilke konsekvenser det kan sies å ha på trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk.

¹⁴ Grunntanken i kommunitarianismen er at det eksisterer en naturlig nærhet og samhörighet mellom individer med felles verdsett i tette lokalsamfunn (Grindheim 2007:134).

Det tradisjonelle lokalsamfunn: Vil være vanskelig å finne i dag. Her er alle involverte med hverandre på grunnlag av sterke felles normer om rett og galt. De som ikke retter seg vil flytte ut eller bli isolert. I dag vil slike lokalsamfunn med sterkt samhold mer være forankret i opplevde fellesinteresser, enn i felles religion og yrkespraksis (som var vanlig tidligere). Fellesinteressene kan ha som basis at lokalsamfunnet trenger bedre kommunikasjonsforbindelser med omverden, eventuelt være basert på oppslutning omkring sterke lokale institusjoner. Folk i slike lokalsamfunn har ingen problemer med å handle i fellesskap når de opplever trusler utenfra. Dette er en modell av et samfunn så sterkt organisert at Posten ikke klarer å få lagt ned filialen, og Telenor må opprettholde telefonkiosken som lokalsamfunnet lenket fast til bygdens grunnfjell da det ble kjent at den var planlagt fjernet. Dette er den tradisjonelle bygden, et lokalsamfunn på godt og vondt: preget av samhold, men også av stillstand (Nyseth & Aarsæther 2002:32-33).

Det segmenterte lokalsamfunn: Nyseth & Aarsæther (2002:32) viser til Hansen (1978) og Warren (1966), og trekker fram at de fleste lokalitetene i dag, har sitt sosiale liv preget av modernisering. Først og fremst gjennom industrialiseringen av produksjonslivet, men også gjennom velferdsstatens sektoriserte utvikling. Dette har skapt grunnlag for det segmenterte lokalsamfunn. Også her vil det være mange patrioter og en klar identitet knyttet til stedet, men ingen felles oppfatning om hvem eller hva det er som skal definere lokalsamfunnet. Det vises her til spenning mellom fire grupper: folk med bakgrunn fra primærnæring, arbeidere knyttet til industri (med skille eiere/fagforening), bedriftsledere og offentlig ansatte. En funksjonell og klassemessig oppsplitting som kommer til uttrykk i geografisk skilte bostedsområder. Oppsplitting og konflikter gjør det vanskelig for lokalsamfunnet å forsvare seg mot uønskede endringer påført utenfra. Når Posten vil legge ned filialen, blir det nok uttrykt misnøye, men det blir ingen samlet aksjon. Dermed kan det tenkes at postkontoret lettere legges ned, selv om alle lokalt var imot det.

Fragmenterte lokaliteter: I den grad samfunnslivet endrer seg fra moderne (industrialisert fase) til postmoderne (individualisert fase), vil en kunne finne fragmenterte lokaliteter. Med dette menes steder hvor folk bor, men som har tapt (evt. har aldri utviklet) et preg av å være et lokalsamfunn (Putnam 2000:24, referert i Nyseth & Aarsæther 2002:33). Her har ikke folk mye med hverandre å gjøre. En grunn er stort gjennomtrekk, mange flytter inn og ut, folk får ikke tid til å etablere og holde ved like stabile sosiale relasjoner. Bostedene kan være "individualistiske" ved at de er skilt fra hverandre med høye hekker o.l. Muligens vil de fleste handle et stykke unna, og i tillegg til fravær av tilfeldige møtesteder vil det heller ikke være

investert i felles arenaer. Nesten alle har sine viktigste gjøremål langt unna det lokale. Vil Posten legge ned filialen, ville det være liten/ingen motstand. Folk ville knapt merke det, ettersom de ordner med betalinger over internett. En karikert framstilling, men peker på et trekk ved det postmoderne sted, der folk (for tiden) bor, men har lite av sitt sosiale liv utenom intimsfæren knytt til bostedsområdet.

Med utgangspunkt i en tenkt overgang fra det segmenterte samfunn til en type lokalsamfunn som ikke er altfor tett sammenvevd, men som heller ikke er preget av individualisering eller interne skillelinjer, har Nyseth & Aarsæther (2002:34) skissert en fjerde lokalitet.

Det allsidige lokalsamfunn: Tar samme utgangspunkt som det segmenterte lokalsamfunn, men legger vekt på andre sider ved samfunnslivet, *den frivillige organisasjon*. På samme måte som ulike spesialiserte bedrifter og offentlige etater, kan frivillige organisasjoner virke som splittende i en forstand. Organisasjoner dannes omkring spesielle interesser, aktiviteter og verdier. Slik sett kan fremveksten av organisasjonssamfunnet se ut til bare å legge til rette for segmenterte lokalsamfunn, men slik går det ikke i denne type lokalsamfunn. Folk fordeler seg ikke på ulike organisasjoner (idrettslag, helselag, ungdomslag, kirkesamfunn, partilag) som konkurrerer med hverandre, og dermed skaper mindre samhold lokalt. Tvert om, folk flest tegner medlemskap, og er jevnt over (hvert fall litt) aktive i mer enn en organisasjon. Dermed skapes det lokalsamfunn med omfattende overlapping i de sosiale relasjonene. Informasjon og relasjoner begynner å gå på kryss og tvers av familier, samfunnsklasser og yrkesgrupper, mellom religiøst engasjerte og partifolk (Putnam 1993:90, Røiseland & Aarsæther 1999, referert i Nyseth & Aarsæther 2002:35). Dette kan også føre med seg positive omgangsformer og en sterk demping av forsøk på oss-mot-de-holdninger, både internt i lokalsamfunnet og i relasjon omverden (Lipset 1968:85, referert i Nyseth & Aarsæther 2002:35). Dette lokalsamfunnet vil ha høy beredskap for felles handling når det måtte trenge. En type respons preget av innspill fra mange hold, slik at en kan legge strategier på lokalsamfunnets vegne, ikke bare defensivt. Stilt ovenfor trusler om nedleggelse vil folk her kunne utvikle alternative svar og mobilisere fram nye løsninger. Posten vil legge ned, men en kan tenke seg at eksempelvis et bygdeutvalg kommer på banen og forhandler med Posten.

Overnevnte fire lokaliteter er idealtyper bygget opp av to dimensjoner: Sterk/svak gruppetilknytning, og stor/liten grad av *overlapping i sosiale relasjoner*.

	Stor overlapping i sosiale relasjoner	Lite overlapping i sosiale relasjoner
Sterk gruppetilknytning blant folk	<u>Kommunitært lokalsamfunn</u> -tett integrert på bakgrunn av fellesinteresser, oppslutning om sterke lokale institusjoner	<u>Segmentert lokalsamfunn</u> -sterk gruppelojalitet, men konflikt mellom ulike leire. Lokal patriotisme, men kamp om det lokale hegemoni
Svak gruppetilknytning blant folk	<u>Allsidig lokalsamfunn</u> -frivillig foreningsliv som overlapper og stimulerer til kreativitet. Lett å danne aktivt bygdeutvalg. Uttrykk for et senmoderne lokalsamfunn	<u>Fragmentert lokalitet</u> -svake lokale relasjoner, folk er engasjerte på annet hold, eller oppholder seg innendørs. Ingen stiller opp for det lokale, stor utskifting. Lokalitet uten å være lokalsamfunn

Figur 4.1: Modell over ulike lokaliteter (Nyseth & Aarsæther 2002).

To fungerer som integrerte lokalsamfunn (det kommunitære, og det allsidige). I alle med unntak av det fragmenterte kan en regne med en lokal identitet, men dette blir ikke i det segmenterte uttrykt som en felles lokal forståelse. Det må påpekes at dette kun er idealtyper, der visse trekk er rendyrket. Nyseth & Aarsæther (2002:37) peker på at vi i vår (post)moderne tid lever side om side med oppfatninger og aktivitetsmønstre som kan kobles tilbake til hver av de fire typene. Der en ser samhold, ser en annen tvang. Enkelte er 100 % med i en bestemt organisasjon, mens en annen engasjerer seg i flere organisasjoner. Lokalsamfunn er aldri gjennomført kommunitære, allsidige eller segmenterte, og ingen lokaliteter er heller ikke 100 % fragmenterte. Typeinndelingen er kun et hjelpemiddel for å se hvilke retning det sosiale liv i en lokalitet utvikler seg i.

Med utgangspunkt i en antatt spenning mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet, ser jeg et potensial i å anvende den teoretiske tilnærming sentrum- periferi. Jeg vil søke å gjenkjenne visse mønstre i fordeling av goder og byrder i det geografiske rom, i dette tilfelle mellom kommunesentrum-bygd, på til- og fraflyttingspolitikken.

4.1.2 Sentrum – periferi

Geografi har vært en klassisk dimensjon i analyse av samfunn og styringssystem (Cox et al. 1974, Strand 1976a, b Strand 1994:14), men med økende funksjonell spesialisering i samfunnet, har også samfunnsvitenskapen lagt større vekt på ikke-geografiske perspektiv. Strand (1994:14) peker på at begrep som lokalsamfunn, region og landsdel har måtte vike for begrep som organisasjon, gruppe, parti, klasse og sektor. Begrep hvor en stort sett ser bort fra geografi som konstituerende element for samfunnet. Ved å studere hvordan arbeidsdelingen ser ut i et geografisk perspektiv, og ved å registrere andre former for avhengighet mellom områder, får en et bilde av det vi kaller sentrum-periferi mønster (Strand 1994:22). Sentrum-periferi er en metafor for beskrivelse av deler av samfunn og relasjonene dem mellom. Det anvendes som et allment bilde, men er gitt distinkte bruksmåter i samfunnsvitenskapen, hvor kjernen i disse bruksmåtene er basert på en forestilling om sentrums overlegenhet eller dominans over periferien, basert på gunstig plassering og ressurskonsentrasjon (Strand 2007:255).

Strand (1994) har sett nærmere på sentrum- periferi analyser av forholdet stat- kommune, og med utgangspunkt i dette vil jeg forsøke nærme meg en kommunesentrum-bygd tilnærming. Antakelsen min er at denne med fordel og i forenklet form, vil kunne benyttes for å analysere prosesser innenfor Fusa kommune. Strand (1994:13) stiller spørsmålet om det finnes underliggende mekanismer i vårt samfunn som virker til å bygge opp, og holde ved like visse mønstre i fordelingen av goder og byrder i det geografiske rommet. Om det finnes et geografisk klasseskille. Jeg vil undersøke om dynamikken; identitet og organisering, fungerer som en slik mekanikk i Fusasamfunnet. Generelt sett er det nok rimelig å påstå at organisering av samfunnet tenderer mot større og større grad av sentralisering, både økonomisk og kulturelt. Dette gjelder nok også i Fusa, og tradisjonelt tar sentrum-periferi tilnærmingen utgangspunkt i å kjenne igjen geografiske ubalanser nettopp i favør sentrum- disfavør periferi. En forskningsantakelse er imidlertid at det innen til- og fraflyttingspolitikken muligens er nærere virkeligheten å snu om på dette. At sentrum, i form av fravær av en sterk identitet er i disfavør sterke periferiområder. Noe som igjen hindrer satsning på tiltak for å styrke et tettsted og kommunesentrum. Det jeg antyder her innebærer ikke en normativ refleksjon, at sentrum bør være i favør på dette politikkområde. Denne masteroppgaven tar heller ikke stilling til hva tiltak som fungerer i forhold økt tilflytting, minket fraflytting. Utgangspunktet er å belyse hva som kan forklare trekk ved Fusas til- og fraflyttingspolitikk, og hva som kan sies å ha påvirket Fusa kommune i deres satsing på å organisere politikkområdet. Dette

innebærer blant annet å undersøke hvordan dynamikken identitet og organisering, kan sies å påvirke satsing på kommunesentrum Eikelandssosen. Som nevnt tidligere rangeres Fusa kommune ganske høyt på komparative kommunale undersøkelser når det angår offentlige tjenester, næringsliv etc. men rangerer dårligere som bokommune og på sosialitet. En antakelse er at Eikelandssosen, som er kommunesentrum, av ulike årsaker ikke oppleves av mange som et naturlig eller utpreget tettsted, som folk er lojale til, og at dette har innvirkning på den politiske satsning i sentrum.

Sentrum-periferi: Et samfunnsmønster

Det grunnleggende spørsmål i en sentrum-periferi tankegang er om en har en varig geografisk lagdeling i et område. At noen blir liggende etter utviklingen, ikke får sin rettmessige del av kaken. Observasjoner av ulikhet kan forklares med naturlige forutsetninger, det kan være snakk om tidsbestemte utfall av en politisk drakamp, eller en kan tenke seg en mer fast systematikk, at visse typer samfunn stadig taper relativt sett (Strand 1994:301). Ubalanse, ulikt bytteforhold eller dominans er kjernen i forklaring på slik utvikling. Strand (1994:24) tar opp ulike teoretiske tilnærminger når geografisk ulikhet skal forklares, alt fra teorier omkring naturgrunnlag og ressurser, teorier om kontakt, bytte og avhengighet. Teorier om kommunikasjonsmessig isolasjon, eller manglende innordning til det moderne samfunn, eksempelvis gjennom teorier om de strukturelle fordeler sentralisering gir. Observasjonene en gjør innenfor slike tankerammer kan ikke lett tilbakevises, men Strand (Ibid.1994:24) påpeker at en kan stille tilleggsspørsmål, og at en kan kombinere kunnskap på nye måter. Å fokusere på relasjonen mellom enhetene er prinsipielt ulikt fra det å peke ut enkelte områder med forutbestemte kjennetegn som utkantsområde (Strand 1973, referert i Strand 1994:301). Sentrum- periferi konstituerer hverandre gjensidig, det er relasjonene mer enn de absolutte egenskapene, som er kjernen i begrepet. Periferien er ikke primært definert ved lokale egenskaper, men som områder med et asymmetrisk avhengighetsforhold til et annet område.

Det er et omfattende sett av relasjoner og et relativt varig mønster som utgjør sentrum-periferi forhold. Relasjoner som strukturelt betinger sosiale og politiske prosesser (Strand 2007:255). Bildet av sentrum-periferi må bygges opp av biter av informasjon. En må se på brede utviklingsdrag i økonomien og ulike former for kulturherredømme. De skjulte politiske mekanismer og de konstitusjonelle maktfordelingsordningene, sammen med detaljene i ulike organisasjonsmessige løsninger for gjennomføring av offentlige tiltak. Perspektivet kan utvides ved å tenke på forholdet mellom ulike deler av kommunen, som koblinger på mange

dimensjoner- geografi, økonomi, kultur og politikk (Strand 1973, referert i Strand 1994:24). En gjennomgåelse av dimensjonene kan se slik ut (Strand 2007:255, Strand 1994:304-305):

- (1) Geografi, befolkningskonsentrasjon og gunstig samlokalisering av ressurser i sentrum, periferere enheters obligatoriske og relativt sett kostnadskrevende behov for kontakt med sentrum, og de perifere enhetenes relativt dårlige kontakt med hverandre. Mønsteret er menneskeskapt og ikke alene en funksjon av naturgeografiske betingelser.
- (2) Økonomi, konsentrasjon av virksomheter med høy avkastning og med høy kompetanse i sentrum. Tertiær- og kvartær (kunnskaps) sektorene er dominerende, med variert struktur. periferien preges av råvareproduksjon og ensidig, sårbart næringsliv, leverer arbeidskraft og er avhengig av sentrums kompetanse og markedskontrakter.
- (3) Kultur, sentrum har aksept for sin kulturelle høyverdighet, bestemmer språkform og behersker media. Periferien konsumerer implisitte og eksplisitte budskap om mindreverdighet og mangler egne medier.
- (4) Politikk, konsentrasjon av eliter i sentrum, elitene i periferien er sentrumsagenter. Periferien er underlagt konstitusjonelle ordninger for sentral kontroll og er dårlige representert i sentrale forvaltningsorgan og parlament.

Strand (1994:305) peker på at vi ville hatt et klart sentrum-periferi mønster i samfunnet dersom alle periferiegenskapene var samlet i visse samfunn. Koblingene har politiske sider. Det tas vedtak til fordel for visse grupper, interessekonflikter har geografiske mønstre. I denne studien har jeg verken ambisjon eller datamateriale til å framvise et endelig avklart analytisk standpunkt, eller det fulle empiriske bilde av situasjonen i Fusa. Her vil dimensjonen *politikk* være sentral.

En kan uten spesialiserte studier ha mistanke om at grunnleggende utviklingsprosesser delvis er karakteriserte ved ubalanse i det geografiske rom. At styringsimpulsene i stor grad går en vei. At økonomien virker å hovedsakelig ende opp i visse områder, selv om mange områder er med å bidra til produksjonen. At noen områder peker seg ut som sentrale, ikke bare ved geometrien, men ved den menneskeskapte geografien: alle flyruter fører til Oslo (Strand 1994:25). Ifølge Strand (1994:25-26) må en spørre seg selv om styringsorganene selv er en del av sentrum-periferi mønsteret, om de virker til å forsterke, vedlikeholde eller svekke

mønsteret av ulikefordeling. Svaret er ikke opplagt, da Norge er et atypisk og mangfoldig land med sterke tradisjoner mot sentral dirigering, og med et omfattende apparat for styring og omfordeling (Ibid. 1994:25-26). Sentrum- periferi forhold kan svekkes, periferien kan etablere institusjoner for lokal identitet og problemdefinisjon og trenge inn i sentrale maktsentra ved at flere sentra er tilgjengelige (Strand 2007:256).

Strand (2007:255) peker på at mens den geografiske dimensjon er grunnleggende, finnes det også teorier og forestillinger om sosiale og moralske tyngdepunkt og periferier, uavhengig det geografiske rom. Rokkan har gitt viktige bidrag til forståelse av sentrum-periferi med forestillinger og dataanalyser om hvordan samfunnsutvikling og politiske konfliktmønstre i Europa, er betinget av økonomiske og kulturelle motsetninger i en nasjon. Det må påpekes at Rokkan, i liket med Strand har bidratt på nasjonalt nivå, mens denne studien befinner seg på lokalt nivå. Rokkan (1987:199) trekker fram to hoveddimensjoner i norsk politikk, hvor det har vært en bevegelse fra den ene til den andre. At vi har gått fra en dimensjon med territorielle og kulturelle skillelinjer, hvor distrikter stod mot hovedstad og bøndene stod mot embetsmennene, til en dimensjon hvor økonomiske og funksjonelle skillelinjer gikk på tvers av de foregående skillelinjer og dens konfliktakser. Ut fra den lokale kontekst som denne studien befinner seg på, er en forskningsantagelse at Rokkan sitt bidrag noe utfordres.

4.2 Organisering

I denne andre del vil jeg se nærmere på den siste av totalt to dimensjoner som utgjør den teoretiske tilnærming, nemlig organiseringsdimensjonen. Som nevnt bygger tilnærmingen på tanken om at samspillet som eksisterer mellom de lokale prosessene på den ene side og de politiske og administrative på den andre, vil forenkle muligheten for godkjenning og implementering for noen politikkfelt/tiltak og hindre andre. Her vil jeg se nærmere på teorier som omhandler hvordan kommuneorganisasjonen som helhet er organisert, trekk ved sektorer, og forholdet mellom ulike politikkfelt, kan sies å påvirke hvordan til- og fraflyttingspolitikken utfolder seg.

4.2.1 Inter-sektoriell policy påvirkning

Inter- sektoriell policy påvirkning henviser til at koblinger mellom ulike politikkområder kan være av betydning, når trekk ved et område skal forklares. At det eksisterer premissleverandører og premissmottakere blant ulike policyområder. Jacobsen (1965:148) la grunnlaget for en teori om den offentlige virksomhet basert på systematiske sammenligninger

av de enkelte sektorer av virksomheten, og særlig av forholdet mellom sektorene. Teorien var basert på Barton sin observasjon om en forskjellsbehandling av klienter basert på forskjeller blant deres evne til å oppgi informasjon om egen situasjon. I Barton sitt tilfelle skjedde forskjellsbehandlingen via to mekanismer, en utbredt forestilling om at stort er mer effektivt og investeringsverdig, og at det var langt lettere for tjenestemennene å skaffe nødvendige opplysninger om noen klientgrupper framfor andre. Jacobsen (1965:149) tok med seg Barton sin observasjon videre, men konsentrerte seg om sistnevnte mekanisme. På bakgrunn av Barton sin observasjon, hevdet Jacobsen (1965:149) at forskjeller i ulike klientgruppers evne til å levere informasjon, påvirker fordeling av goder og byrder som skjer via offentlige avgjørelser, dvs. motvirker likebehandling.

Alle medlemmer av en sektorpopulasjon er, på en eller annen måte deltakere i den politikk som føres i vedkommende sektor, som politiske representanter, ansatte i den offentlige virksomhet som berører ansvarsområde eller virksomhetens klienter. Av den grunn kan forskjellige populasjoner sammenlignes med hensyn til typer av klienter og offentlige ansatte (Jacobsen 1965:150). Viktigheten av informasjonstilgang får ifølge Jacobsen (1965:150) økt betydning i takt med innføring av planleggingsteknikker i det offentlige. Tidligere skulle klientgruppers velferdspunkter hovedsakelig gå via den politiske representasjon. Etter hvert har det imidlertid kanskje blitt enda viktigere *om* og *hvordan* de enkelte klientgruppene er representert i den offentlige forvaltning. Særlig når det gjelder den offentlige planlegging. Kjernen i dette er forestillingen om knapphet på ressurser, eller forestillingen om å anvende samfunnets samlede ressurser på mest formålstjenlige måte (Ibid. 1965:151). Det foregår en avveining, en kan bare oppnå en del av alt man ønsker, og derfor må det velges. Valg forutsettes å tas rasjonelt. De skal treffes på basis av kunnskap om ressurser man disponerer, klarhet omkring mål, kunnskap om virkemidler, og tidsperspektiv (Jacobsen 1965:151).

Sammenlignende analyse

Gjennom valg innenfor en sektor, leveres stimuli eller *premisstrømmer*, for valg som treffes innenfor andre sektorer (Jacobsen 1965:151). Gjennom analyse av slike sammenhenger tar man sikte på å studere offentlige avgjørelser i en *valgkontekst*, hvor avgjørelsene får sin betydning etter relasjonene til andre valg. På grunnlag av slike undersøkelser kan man avgjøre i hvilke utstrekning valgene innenfor en sektor er autonome eller omvendt, i hvilke grad de er avhengige av, eller er produkter av avgjørelser truffet innenfor andre sektorer (Ibid.1965:152). Et eventuelt regnskap satt opp over premisstrømmen mellom sektorer, vil nok ikke være preget av balanse, så Jacobsen (1965:152) har utviklet et rammeverk for inndeling av sektorer,

alt etter kategorier som hvor *stort omfang* samkvemmet har, og etter hvor *sterk mangelen på balanse* er i samkvemmet med andre:

- *Overskuddssektorer*, sektorer som vil levere langt flere premisser enn de selv mottar
- *Isolerte eller autonome sektorer*, sektorer som kan sies å befinne seg i periferien i den forstand at de både leverer lite og mottar lite
- *Underskuddssektorer*, sektorer som vil motta langt flere premisser for sin politikk fra andre enn de leverer tilbake

Som tatt opp i kapittel 2, står kommunene i prinsippet fri til å ta på seg alle slags oppgaver så lenge de ikke er tillagt andre organ ved lov. Hva kommunene faktisk tar på seg av oppgaver avhenger likevel av mange faktorer. Strand (1994:71) peker på at det er spørsmål om hvor store ressurser en har (etter at de lovpålagte oppgavene har fått sitt), hva som lønner seg i forhold til de overføringsordninger staten stiller til disposisjon, hva slags politisk vilje en finner. Hvilke problem den kommunale organisasjon er utrustet til å løse, og hva slags kapasitet en har til å arbeide med oppgavene. En forskningsantakelse er at opprettelsen av det delvis eide kommunale selskapet Fusa Utviklingsselskap AS i 2007, blant annet kan forstås som en mulighet for å gi politikkområdet økte ressurser og økt handlingskapasitet.

4.2.2Utvikling AS

Andersen & Brattvoll (2000, referert i Brattvoll 2003:125) peker på at stadig flere kommuner siden midten av 1980- tallet har opprettet fristilte aksjeselskap eller kommunale foretak for å ivareta arbeid med lokal næringsutvikling. Intensjonene til selskapene kan i all hovedsak sies å være i samsvar med tradisjonelt tiltaksarbeid, eksempelvis å tilrettelegge for nye arbeidsplasser eller sikre sysselsetting lokalt (Ibid. 2003:126). Arbeidet foregår imidlertid innen nye strukturelle rammebetingelser, da aksjeloven blant annet setter flere krav til organisering. Intensjonene er som oftest at arbeidet med næringsutvikling skal skyves ut av det ordinære politisk-administrative system. Overlates til eierne og driftes av en egen administrasjon underlagt et styre (Brattvoll 2003:126). Formelle aspekt knyttet til organisering representerer noen grunnleggende praktiske endringer. For det første endres kommunens *organisasjonsgrenser*. Kommunen kvitter seg med deler av egen organisasjon i den forstand at arbeid med næringsutvikling overlates til en egen, juridisk sett uavhengig organisatorisk enhet. På tross av at kommunene er representert som eneste eller største eier,

vil virksomheten i prinsippet ikke underlegges de forvaltningsmessige rutiner som gjelder for kommunal beslutningsfatning. For det andre har selskapene ambisjoner om økonomisk selvstendighet, som innebærer at virksomheten nødvendigvis må drives ut fra kommersielle målsetninger. Dette kan innebære en radikal forandring med tanke på hva slags kriterier som legges til grunn når innholdssiden i det lokale utviklingsarbeid skal defineres. Samtidig, siden det i hovedsak er kommunen som kjøper tjenestene, kan det argumenteres for at et kommersielt preg i praksis vil være svakt (Ibid. 2003:127).

En vanlig måte å begrunne strukturendringer, knytter seg til en rasjonell forestilling om at måten arbeidet organiseres på har avgjørende betydning for grad av måloppnåelse (Brattvoll 2003:127). Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2012:224) er usikkerhet omkring ressurstilgang den viktigste årsak til at organisasjoner går fra å være motstandere til å samarbeide. I norsk lokalpolitikk foregår en blanding av sterk hierarkisk styring og nye former for governance, og Aars & Fimreite (2005) interesserer seg for hvordan kan denne blanding romme eller hemme lokaldemokratiet. I governance litteraturen, har fokuset vært på effektivitet i serviceproduksjonen framfor demokrati (Rhodes 1996, 666, referert i Aars & Fimreite 2005:241), og ved å presse output siden i den politiske prosess står inputsiden i fare for å bli neglisjert. Mens institusjoner i det politiske system på mange måter er designet for å sikre at selv mindre ressurssterke aktører inkluderes, er nettverk designet for å tiltrekke seg medlemmer med nødvendige ressurser (Aars & Fimreite 2005:254). Når de viktigste logikker ved nettverk er bevegelse og fleksibilitet, mens de viktigste logikker ved institusjoner er kontinuitet og bevaring, kan governance ses på som en fragmentering av institusjonalisert politisk makt (Bogason 1996, referert i Aars & Fimreite 2005). Her fremheves de formelle sidene ved politiske institusjoner. For selv om det pekes på at institusjonalisering også kan innebære uformelle prosesser og strukturer, argumenteres det for at formalisering spiller en spesiell rolle i politiske prosesser. Formaliteten ved institusjoner sikrer åpenhet, tilgang og forutsigbarhet, hvorpå alle er forutsetninger for effektiv deltakelse. Nettverk kan derimot også avhenge av formelle prosesser og strukturer. Avtaler kan skrives ned, regler som definerer medlemskap kan etableres, prosedyrer for samhandling mellom medlemmene kan imøtekommes. Imidlertid er kraften bak nettverket fleksibilitet, og av den grunn kan for mye formalisering virke som en motsetning til selve logikken bak nettverksløsninger (Ibid.2005).

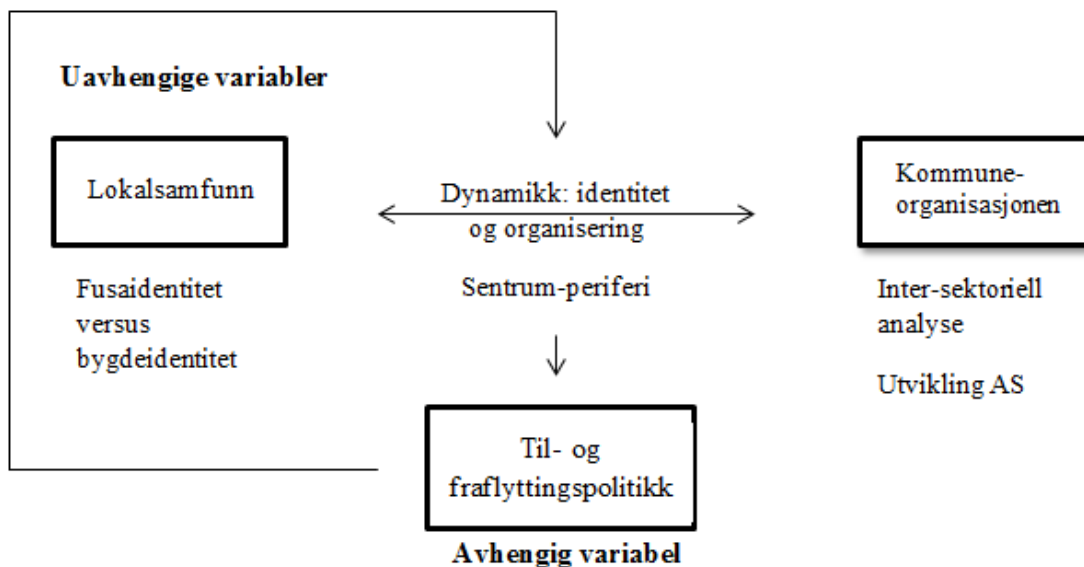
Få vil være uenig i at demokratiet hviler på en blanding av formelle ordninger og uformelle prosesser, men det er en uenighet om den riktige blanding av de to. Om nettverk øker sin betydning i policyutforming, kan vi anta at uformelle prosesser vil spille en viktigere rolle når

policy utformes (Aars & Fimreite 2005). Når policys med potensielt store samfunnsmessige konsekvenser utarbeides i nettverkssammenhenger, strekkes linjene for ansvarlighet. Ansvarlighet som tradisjonelt har blitt sikret gjennom formelle institusjonelle strukturer, hovedsakelig valgordningen (Aars & Fimreite 2005). Selv om folkevalgte representanter kan delta i nettverk, og er slikt sett ansvarlige overfor policyer formulert der, varierer imidlertid deres deltakelse både i omfang og form. Fra et government-perspektiv, er det rimelig å vurdere governance som fragmentering av government-makt. Derfor vil valgte politikere oppleve at egen innflytelse over politiske prosesser undergraves. Imidlertid kan fragmenteringsprosessen også betraktes som en forlengelse av myndighetenes styringskapasitet. Det som tilsynelatende ses som en svekkelse av lokale myndigheter sin dominans, kan vise seg å være en reorientering og en re-justering til et mer komplekst styringsmiljø. Lokale myndigheter kan løse nye oppgaver gjennom governance strukturer, løse oppgaver på nye måter, eller løse oppgaver som er for omfattende for en kommune å håndtere alene. Altså øker governance kommuners handlingskapasitet. Samtidig utfordres demokratisk kontroll, og muligheten til å koordinere oppgaver på tvers av sektorer.

To hovedkonklusjoner trekkes i artikkelen. Først at nettverk på mange måter trekker politiske prosesser fra demokratiske organisasjoner. Velfungerende nettverk har en tendens til å bli etablert rundt politiske maktsentra, hvor de sterkeste og mest betydningsfulle politiske aktører gjerne er å finne. Noen aktører som lokal kommune, organisasjoner eller enkeltpersoner som ikke anses å ha tilstrekkelig innflytelse kan bli ekskludert. Det er heller ikke åpenbart at den ekskluderte tilhører, eller vil bli inkludert i, andre nettverk. For noen ikke-inkluderte aktører, kunne innpass ha vært den drivende katalysator nødvendig for utvikling av en sektor, et geografisk område eller en bestemt tjeneste. Institusjoner i et politisk system er på mange måter utformet for å sikre at selv mindre ressurssterke aktører vil bli inkludert. Det andre er at linjer av ansvarlighet strekkes, enten fordi nettverkene anses som irrelevante av kommunestyrerepresentanter, fordi nettverkene utvikler beslutningsstiler som skjærer dem fra ekstern politisk kontroll, eller fordi kommunestyrerepresentanter bevisst frata seg av innflytelse over viktige politiske felt. Selv om nettverk er etablert som følge av politiske beslutninger, og governance er en demokratisk valgt strategi på lokalt nivå, kan nettverk ha kritiske konsekvenser for demokratisk kontroll og ansvarlighet (Aars & Fimreite 2005).

4.3 Sammenfatning

Ragin (1987:160) argumenterer for at dagens samfunnsvitenskap i hovedsak favoriserer en variabel- orientert tilnærming til sosiale data. En tilnærming som deler case inn i fordelinger og korrelasjoner, og som tenderer til å ikke se case som helheter- tolkbare kombinasjoner av deler. I lys av Ragin (1987:160-161) sin argumentasjon velger jeg å vektlegge viktigheten i å se case som helheter. Dermed er målet i analysen å koble sammen de utvalgte teoretiske modeller og begrep presentert i dette kapittelet. Bidragene i denne teoretiske tilnærming skal dermed ikke konkurrere, eller plasseres i et hierarki etter forklaringskraft. Utgangspunktet er heller å anvende dem i forsøk på å beskrive hvordan utvalgte element ved Fusasamfunnet, kommuneinstitusjonen og politikken, virker inn sammen, og skaper et bestemt utfall. Skissert nedenfor er en analysemodell som illustrerer hvordan det teoretiske rammeverk vil benyttes i dataanalysen.



Figur 4.2: Analysemodell- teoretisk rammeverk

Det er den avhengige variabel, *Trekk ved Fusas til- og fraflyttingspolitikk* det søkes forklaring på. Relevante trekk gjennomgikk jeg i kapittel 3, og jeg oppsummerte dem slik: På tross av en uttalt bekymring, og satsing både internt i kommuneorganisasjonen og gjennom Fusa utviklingsselskap AS, er det min forståelse at Fusa 1) i liten grad har utviklet en helhetlig og samorganisert politikk på dette feltet, 2) at de spredte tiltak søkt iverksatt, generelt ikke har klart å påvirke andre politikkområder, men heller må kunne sies å ha blitt premissmottaker for

annen sektorpolitikk. Dette utgangspunkt la videre føringer for de uavhengige variablene og spørsmålet om hva som kan sies å påvirke kommunens evne til å organisere dette politikkområde. De to uavhengige variablene er: *Trekk ved lokalsamfunnet*, og *Trekk ved kommuneorganisasjonen*, som vil belyses av en dynamikk mellom dimensjonene identitet og organisering. Relevante trekk ved lokalsamfunnet i Fusa er i denne forbindelse en oppfattet tilstedeværelse av en spenning mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet. Relevante trekk ved kommuneorganisasjonen er dens organisering, trekk ved politikkområder og forholdet mellom dem. I tillegg anses et delvis kommunalt eid selskap, som kommunen de siste år har drevet en del av sitt samfunns- og utviklingsarbeid gjennom, som et relevant trekk.

Med utgangspunkt i analysemodellen ovenfor er målet en analyse av hvordan ulike identiteter faller sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet og i kommuneorganisasjonen, og som på en dynamisk måte påvirker policy angående til- og fraflytting i Fusa. Her er særlig en sentrum-periferi tilnærming relevant. I hvilken grad har periferien i Fusa evnet å overføre de lokale prosesser over i de politiske og administrative. Som tidligere nevnt, er tanken at samspillet mellom lokale prosesser på den ene siden, og politiske og administrative prosesser på den andre, vil forenkle muligheten for godkjenning og implementering for noen politikkområder/tiltak og hindre andre. I tillegg anser jeg det som viktig å åpne for at politikken videre også kan påvirke de uavhengige variablene. For å illustrere dette er det i modellen ovenfor skissert en pil fra den avhengige variabel opp mot de uavhengige. Dette for å understreke at dette ikke er statisk, men heller å anse som en runddans.

Kapittel 5- Metodisk tilnærming

Dette kapittel skal redegjøre for den metodiske tilnærming til studien. En definisjon på metode kan være at det er en planmessig framgangsmåte, eller det å følge en viss vei mot et mål (Grønmo 2004:29). Etter beste evne vil valg tatt diskuteres sammen med mulige implikasjoner. Kapittelet starter med å se generelt på forskningsstrategien casestudie, og etterfølges av en mer inngående diskusjon omkring hvilke type case denne studien kan sies å omhandle. Herfra vil prosessen for innsamling av datamaterialet som ligger til grunn beskrives, hvor metodene intervju og dokumentanalyse har stått sentralt. Avslutningsvis forekommer en vurdering av datamaterialets kvalitet, og også en drøfting av muligheten for generalisering ut fra denne studien.

5.1 Kvalitativ casestudie som forskningsstrategi

Problemstillingen for denne studien er:

Hvordan kan trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune forstås ut fra en dynamikk mellom organisering og identitet?

Utgangspunktet er som nevnt ikke at disse to dimensjonene skal konkurrere eller plasseres i et hierarki etter forklaringskraft, men heller beskrive hvordan utvalgte element ved lokalsamfunnet og kommuneinstitusjonen, virker inn sammen, og skaper bestemte utfall. Dette innebærer at de ikke kun må ses isolert sett, men også i sammenheng med hverandre og konteksten de utspilles i. Dette er et utgangspunkt som legger opp til undersøkelse både av lokalsamfunnet og kommuneinstitusjonen, for en bred og helhetlig forståelse. Av den grunn anses det som hensiktsmessig å anvende forskningsstrategien kvalitativ casestudie (Grønmo 2004:129-130). Betegnelsen case understreker betydningen av det enkelte tilfelle, og uttrykket vektlegger at det dreier seg om et eller noen få tilfeller som studeres inngående. Idealet er gjerne å gå i dybden, og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein (Andersen 1997:8). Undersøkelsesenheten er Fusa kommune med fokus på trekk ved kommuneorganisasjonen og trekk ved lokalsamfunnet.

5.1.1 Teoriutviklende enkeltstudier

Case konstrueres gjennom å vise til teorier for å rettferdiggjøre eller belyse, implisitt eller eksplisitt, enten i forkant av forskningsprosessen eller som resultat (Walton 1992:121). Andersen (1997:73) forklarer teoriutviklende enkeltstudier som alle forsøk på å generalisere ved at man ser ut over eget case. Noe som kan gjøres ved å studere enkeltcase som et eksempel på en klasse eller type fenomener en er interessert i, både empirisk og teoretisk. Slik sett kan teoretisk tilnærming anses som en måte å gjøre en enkeltstudie implisitt komparativ, ved at man posisjonerer studien i forhold til teori. Ethvert case kan nemlig tilby en rekke ulike svar på spørsmål omkring, hva det er et case av, noe som også er et premiss for et slikt perspektiv (Andersen 1997:73). Denne studien startet relativt induktivt ved at jeg orienterte meg i empirien før jeg deretter så til eksisterende teorier for å avgjøre hva jeg hadde "et case av". Studien har deretter vært en kontinuerlig vekselprosess mellom induksjon og deduksjon, noe som har skjerpet problemstillingen etter hvert. Utfallet av teoriutviklende enkeltstudier kan være utvikling av nye begrep, modifisering av eksisterende, falsifisering eller modifisering av etablert teori (Andersen 1997:73). Denne studien tar utgangspunkt i teorier for muligheten til strategisk å posisjonere caset, men samtidig har jeg sett meg avhengig av å modifisere dem for forklaringskraft.

En avklaring omkring hva dette studiet kan sies å være et case av, har som nevnt vært en kontinuerlig prosess gjennom hele forskningsprosessen. Utgangspunktet var Distriktssenterets publisering av en katalog som kartla regionalt og kommunalt arbeid med tilflyttingsarbeid. Katalogen fra 2012 bestod av teoretisk ubehandlet rådata, kun kategorisert etter målgruppe, salgsargument, aktiviteter, samarbeidspartner o.l. Ved gjennomgang fattet jeg i forbindelse med en metodeoppgave særlig interesse for hva som kunne forklare valg av salgsargument i det kommunale arbeid med å tiltrekke seg tilflyttere. Dette resulterte i en skisse som skilte mellom salgsargument basert på rasjonalitet ved å fremheve trekk ved kommunen som tjenesteprodusent, og salgsargument som var mer normativt basert ved å fremheve trekk ved kommunen som identitetbærer og hjemsted. Målet var en komparasjon mellom tilnærmet like kommuner med ulike salgsargument.

Etter dette kom jeg i kontakt med en kommune med et ønske om en oppgave omkring til- og fraflytting. Gjennom samtaler med representant fra Fusa Utviklingsselskap AS, og etterhvert som jeg begynte å orientere meg om kommunens situasjon, så jeg meg derimot nødt til, enten å endre forskningstilnærming eller å bytte kommune. Årsaken var at det grunnleggende premiss for foregående tilnærming, et kontinuerlig tilflyttingsprosjekt med entydig

gjenkjennbare salgsargument, ikke var tilstedeværende. Jeg valgte å endre forskningstilnærming. Utgangspunktet til kontaktperson var et ønske om å få mer kunnskap om motiver bak flyttemønstre til tilflyttere, tilbakeflyttere og fraflyttere i Fusa. Intervju med respondenter innenfor disse kategoriene, heretter kalt første intervjurunde, ble ansett som en god måte å få mer kunnskap om Fusasamfunnet på.

Med utgangspunkt i første intervjurunde ble et foreløpig teoretisk mønster lagt. Siden Fusa var en kommune med et uttalt offentlig ønske om økt tilflytting, men som ikke handlet i tråd med andre kommuner i samme situasjon, ønsket jeg å ta et dypdykk inn i den spesifikke kontekst. Jeg la opp til en forskningsstrategi som både så nærmere på *hvordan* politikkområdet til- og fraflytting så ut i Fusa, og mulige forklaringer på *hvorfor*. Med utgangspunkt i første intervjurunde ble det antatt fruktbart å se nærmere på hvordan politikkområder, preges av integrerende og desintegrerende elementer i et lokalsamfunn. For en mer statsvitenskapelig og organisasjonsteoretisk forankring ble andre intervjurunde gjennomført. Denne gang med respondenter involvert i til- og fraflyttingspolitikken, som representanter fra organisasjonslivet, politiske representanter, ansatte i administrasjonen, og Fusa utviklingsselskap AS.

Forarbeidet til andre intervjurunde tok utgangspunkt i foreløpige analyser og inntrykk av første intervjurunde, samt økt innsikt i dokumenter omkring kommunens generelle situasjon, samt organisering av, og arbeid innen til- og fraflyttingspolitikken. I denne prosessen forsøkte jeg, gjennom å trekke assosiasjoner fra denne kunnskap opp til teorier og forklaringsmodeller, kontinuerlig å avgjøre hva dette studiet kunne sies å være et case av. Samtidig forsøkte jeg å være åpen for nye perspektiv og impulser. Gjennom prosessen med andre intervjurunde ble det derimot etterhvert klart at dette var et case av hvordan de lokale prosesser slik som oppfattet gjennom første intervjurunde, hadde innvirkning på politiske og administrative prosesser på til- og fraflyttingsområdet. Som resultat er dette blitt en studie hvor hensikten er nærmere å undersøke dynamikken mellom dimensjonene identitet og organisering. En forskningsantakelse er da at samspillet mellom politiske og administrative prosesser på den ene side, og lokale prosesser på den andre, vil forenkle muligheten for godkjennelse og implementering for noen politikkområder/tiltak og hindre andre.

5.1.2 Utvalg av undersøkelsesenheter

Som kan leses indirekte gjennom avsnittet ovenfor, var valg av kommune noe tilfeldig fra min side. Jeg ble informert om en kommune interessert i en oppgave som omhandlet tema jeg hadde stor interesse for, og valgte å undersøke dette nærmere. På tross av at kommunen i utgangspunktet ikke fylte de forutsetninger nødvendig til å gjennomføre ønsket studie, valgte jeg å fortsette samarbeidet. Bakgrunnen for dette er delt. For det første passet det seg godt, Fusa er en distriktskommune ikke langt fra Bergen, og det var en kommune som ville gi meg innsyn og tid. Gjennom kontaktperson fikk jeg tips og hjelp til kontakt med noen aktuelle respondenter. For det andre hadde jeg startet å orientere meg omkring kommunens situasjon, og vurderte det slik at det fantes en alternativ og interessant tilnærming til tema verdt å undersøke videre. I etterkant er ikke dette en vurdering jeg angrer på.

Hellevik (2002) viser til et skille mellom to mulige motiver for valg av problemstilling, *ren forskning/grunnforskning* og *anvendt forskning/oppdragsforskning*. Førstnevnte er når forskningen er motivert av rent vitenskapelige interesser, og nysgjerrighet driver forsker til å lete etter "kunnskap for kunnskapens egen skyld" (Hellevik 2002:84). Motvekten er da anvendt forskning der motivet er at det har samfunnsmessig betydning, og målet er praktisk anvendbarhet. Betegnelsen oppdragsforskning viser derimot til at det er andre enn forsker som fastsetter problemstilling, nemlig de som finansierer studiet. Overført til egen opplevelse kan jeg plasseres et sted midt mellom. Interesse for tema hadde jeg forut for oppgaven, og var ikke et tema jeg uten videre ville vike vekk fra. Når man skal arbeide med en oppgave i to år, anså jeg det som viktig å ha en genuin interesse og et ønske om mer kunnskap om tema. Innfallsvinkel og metodisk opplegg valgte jeg å endre, som nevnt ovenfor var det et bekvemt valg å ta, men samtidig oppstod også en mulighet for at studiet ville kunne få praktisk anvendbarhet. Når så mye tid investeres er det ekstra motiverende å vite at oppgaven i det minste vil leses av en tredjepart. Samtidig vil jeg være tydelig på at dette ikke er et bestillingsverk, mitt utgangspunkt som masterstudent ble vektet tyngst med tanke på tilnærming og problemstilling.

5.2 Datakilder

Kilder relevant i en studie avhenger av hvilken informasjon som skal inngås, hva kilder som kan bidra med denne informasjon, samt hvilke kilder som er tilgjengelig (Grønmo 2004:119-120). Det kan skilles mellom tre hovedtyper kilder til data i samfunnsvitenskapelige studier, og dette studiet er basert på to; respondenter og dokument. Respondenter anses som en god kilde. De kan gi informasjon om hva som er gjort, sagt eller skjedd på tidligere tidspunkter, eller hva som vanligvis gjøres, sies eller skjer. De kan utspørres om meninger, handlinger, samhandlingsprosesser, hendelser og lignende. Dokumenter anses som en god kilde for å få innblikk i hvilke argument, standpunkt, holdninger eller verdier som står sentralt (Ibid.2004:128). Kombinasjoner av forskjellige typer kilder og data omtales som metodetriangulering (Grønmo 2004:132), og her benyttes to datakilder for utfylling og et mer korrekt bilde. Det må derimot påpekes at en studie aldri vil være fullstendig uttømmende. Jeg må, basert på tid, kunnskap og interesse ta strategiske valg. Jeg vil nå gå litt nærmere inn på de to datakildene og typene jeg benytter.

5.2.1 Uformelt intervju

Uformelle intervju gjennomføres i form av samtaler med respondenter alene eller i grupper, av forskeren personlig (Grønmo 2004:159). Verken spørsmål eller svaralternativer er fastlagt på forhånd, men i forkant av intervjuet har forskeren valgt ut en del tema som skal inngå i alle samtaler (Ibid.2004:127). Likevel skjer gjennomføringen på en fleksibel måte. Hvordan det enkelte intervju utfolder seg avhenger av hvilke informasjon respondenter bidrar med, samt hvordan kommunikasjonen mellom forsker og respondent er (Grønmo 2004:159). I tillegg er det slik at nye spørsmål gjerne utformes delvis ut fra forskers tolkning av svar på tidligere spørsmål, og innsamling og analyse skjer parallelt. Før jeg tok kontakt og avtalte intervju overveide jeg relevante respondenter. Dette berører utvalgstyper tatt i bruk i studiet, og jeg vil gå mer i detalj om disse nå.

5.2.2 Strategisk utvalg

I helhetsorienterte studier er ikke utvalget av respondenter tilfeldig, men bygger på systematiske vurderinger ut fra teoretiske og analytiske formål i forhold til interesse og relevans, *strategiske utvalg* (Grønmo 2004:88). Metoden for strategisk utvelgelse i denne

studien faller et sted mellom det Grønmo (2004:100) kaller for snøballutvelging og kvoteutvelging. Fremgangsmåten i snøballutvelging er at første aktør som velges ut, bes om å foreslå andre, som igjen bes om å foreslå ytterligere. En utfordring ved dette er at man sitter igjen med begrenset oversikt over aktørenes bruk av fastsatte kriterier for forslag (Ibid.2004:100). Framgangsmåten i kvoteutvelging er at aktørene deles inn i bestemte kategorier, hvorpå en velger ut et bestemt antall aktører innenfor hver kategori. Begrensninger ved dette er at kvotene ikke er basert på teoretisk metning, og at man får liten oversikt over variasjoner innenfor hver kvote. Overført til denne studien var det kontaktperson fra Fusa Utviklingsselskap AS, som foreslo aktuelle aktører. I forkant av første intervjurunde, mottok jeg etter avtale en godt utfylt liste over personer som kunne kategoriseres som tilflyttere, fraflyttere, tilbakeflyttere sammen med kontaktinformasjon. Førstekontakten var et informasjonsskriv for deretter å ringe et par dager senere. Informasjonsskrivet var utformet slik at det kom tydelig fram at jeg var i kontakt med selskapet, noe jeg anså som etisk viktig, men samtidig også som en døråpner.

Første intervjurunde var i februar 2013. Utvalget som besto av innbyggere i Fusa ble totalt 8 respondenter: 2 fraflyttere, 4 tilflyttere og 2 tilbakeflyttere. Denne hoved-kategorisering var inspirert av "Trivselsgrenda"- prosjektet, og samtidig var det et ønske om innsikt fra ulike innfallsvinkler med tanke på faktisk flytting i nær tid. I tillegg var det viktig å ha et balansert utvalg i forhold til bygder, og bygdene Eikelandssosen, Strandvik, Hålandsdalen og Nordtveitgrend ble representert. Sett bort fra dette ble det nedprioritert å kontrollere for demografiske kategorier som alder, etnisitet, sivilstand. Som resultat er samtlige respondenter etnisk norske, i parforhold, enten i oppstartsfasen eller småbarnsforeldre, i en alder fra 20-50. At alle respondentene er etnisk norske er en begrensning ved utvalget med tanke på at arbeidsinnvandring fra utlandet og livsstilsflyttere generelt er en stor tilflyttergruppe. Forsøk på å komme i kontakt med arbeidsinnvandrere ble gjort, men uten hell. I tillegg kunne en interessant kategori vært innpendlere til Fusa, da kommunen i 2011 hadde netto innpendling, altså flere som pendler inn for arbeid enn ut. Samtidig var ikke målet med denne studien å sitte igjen med et representativt utvalg av Fusas innbyggere med tanke på deres bo- og flyttemotiv. Det ville innebære en mer kvantitativ forskningsstrategi, noe som ble utført på nasjonalt nivå i 2008 og i Fusa-bygden gjennom "Trivselsgrenda" ferdigstilt i 2003. Dette er en studie som omhandler kommunalt arbeid for å påvirke bo- og flyttemønstre. Disse intervjuene må først og fremst anses som innledende faser for økt forståelse. Etter at disse 8

intervjuene var gjennomført ble det avgjort å stoppe og endre fokus med utgangspunkt i innsamlet data.

Andre intervjurunde kom i november 2013, og var intervju med politiske representanter, ansatte i kommuneadministrasjonen, og representanter fra organisasjonslivet. Gjennom første intervjurunde kom det tydelig fram hvor stor del organisasjonslivet i Fusa spiller. Trivselsmessig og som en brobygger mellom de forskjellige bygdene, særlig idretten. Jeg fikk avtalt et intervju med en representant fra idrettsrådet, en paraplyorganisasjon for alle idrettslagene i Fusa. Etter hvert som jeg startet andre intervjurunde ble det også tydelig at det kunne være fordelaktig å intervju noen fra bygdeutvalg. Mens idretten naturlig går på tvers av bygdegrensene, holder bygdeutvalg seg (oftest) naturlig innenfor bygdegrensene. Et intervju med en representant fra et aktivt bygdeutvalg ble arrangert. Et intervju som ble supplert med enda en representant fra organisasjonslivet, da innen idretten og samme bygdeutvalg. Også her var det i samråd med kontaktperson i Fusa at jeg fikk informasjon om hvilke respondenter som kunne være av særlig interesse å intervju, selv om et par stykker kom som en bonus gjennom andre aktører. I tillegg til en ekstra representant fra bygdeutvalg/idrett kom jeg også i kontakt med enda en aktiv respondent, men denne trakk seg dessverre fra studien i etterkant av intervjuet. Det endelige utvalget fra andre intervjurunde er sammensatt av 2 politiske representanter fra forskjellige politiske parti, 2 fra kommuneadministrasjonen, 3 fra organisasjonslivet og 1 fra Fusa utviklingsselskap AS, totalt 7 stykker. Jeg er av den oppfatning om at identifisering av respondenter ikke vil gi økt verdi til studien, og har av den grunn valgt å anonymisere respondentene for å minimere støy. De viktigste kriterier i utvalget var representasjon innenfor hver av de overnevnte kategoriene for mer komplett og nyansert informasjon. Førstegangskontakten var lik som i første intervjurunde, og det var ikke noe problem med å finne villige respondenter til studien.

5.2.3 Intervjuprosess

I forkant av første intervjurunde fokuserte jeg på å lese meg opp, både på informasjon omkring tema, både nasjonalt og spesifikt for Fusa. Sentrale dokument var den nasjonale bo- og flytteundersøkelsen (Sørli, Aure & Langset 2012), Trivselsgrenda (Heide 2003), en studie av trivsel, sosialt liv, flytting og flyttemotiv i blant annet Fusa- bygda, Samfunnsdelen til Fusa kommune 2011-2023, to rapporter fra Telemarksforskning (Vareide & Storm 2012), som

omhandlet næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet i Bjørnefjorden, samt prognoser, og i tillegg en artikkel av Fosso (2007), som omhandlet rurale identiteter og migrasjon.

Med utgangspunkt i disse dokument tok jeg inspirasjon til å utforme intervjuguide. Kanskje særlig Trivselsgrenda, for å sikre en sammenligning av data dersom ønskelig ved senere tidspunkt. Siden jeg både i første og andre intervjurunde intervjuet personer innenfor ulike kategorier (tilflytter, fraflytter, tilbakeflytter), tilpasset jeg intervjuguiden til hver enkelt kategori, blant annet måtte de tilpasses ut fra hvilke informasjon de forskjellige respondenter ville kunne gi. Relevansen til intervjuguiden varierte litt fra intervju til intervju. På en måte fungerte den som en betryggelse når jeg var usikker, og andre ganger var den litt mer til bry. Som regel var alle respondentene mer enn velvillig til å prate og kom ofte naturlig inn på de fleste spørsmål.

Hovedformålet med første intervjurunde var som nevnt å få dypere innsikt inn i bo- og flyttemotivene til utvalgte tilflyttere, fraflyttere og tilbakeflyttere, få økt innsikt inn i fusasamfunnet, og ikke minst avdekke interessante innfallsvinkler og problemstillinger. Gjennomføringen av første intervjurunde tok plass hjemme hos respondentene. I løpet av noen uker i februar 2013 kjørte jeg fra ene enden av Fusa til den andre, selv om jeg ikke var innom alle 11 bygdene. At jeg valgte å ha personlig oppmøte og dra hjem til folk tror jeg bidro til hyggelige og uformelle samtaler. Gjennom andre intervjurunde hadde jeg fremdeles et ganske bredt utgangspunkt temamessig, og selv om intervjuguidene var tilpasset hvert intervju var generelle tema for sammenligning på tvers av kategoriene tilstedeværende. Eksempler på tema var oppfattede viktige politiske saker i Fusa, oppfatninger omkring Fusas arbeid med til- og fraflytting, egen og andres rolle, tanker om organisering, tiltak, prioritering og lignende. Andre intervjurunde foregikk i all hovedsak i kommunesenteret i Eikelandssøen, enten på respondenters kontor eller lånte lokaler.

5.2.4 Dokumentanalyse

Ifølge Grønmo (2004:128) involverer den kvalitative dokumentanalyse generelt sett systematisering av utvalgte tekstsitater, bildeutsnitt eller andre innholdselementer med sikte på å belyse spesifikke problemstillinger. Formålet er da å få et innblikk i hvilke argument, standpunkt, holdninger eller verdier som står sentralt. Grønmo (2004:187) er klar på at innsamlingen av relevante dokument skjer parallelt med analysen, og at selve utvelging av

tekster til dels foregår under innsamlingen. Dette fordi at etter hvert som flere og flere dokumenter studeres, analyseres og tolkes, og problemstillingen blir bedre og bedre belyst, får forskeren en økende forståelse av hvilke andre tekster som kan være relevante.

5.2.5 Utvelgelse av dokument

Fra kontaktperson ble jeg henvist til en ansatt i kommuneadministrasjonen med god oversikt omkring arbeidet med rullering av samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023, profilarbeidet og ellers generell god oversikt. Etter avtale dro jeg til kommunetunet hvor vi sammen diskuterte hvilke dokument som ville være viktige for å avdekke bakgrunner for beslutninger angående organisering, arbeidsdeling og samordning vedrørende samfunnsdelen, og andre enkeltprosjekt. I tillegg til antatt viktige arkivsaker fra det elektroniske arkivsystem, fikk jeg tilgang til arbeidspermer hvorpå jeg fritt kunne kopiere. Planverk som handlingsplaner, samfunnsdeler og årsmeldinger gående et par år tilbake er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Min oppfatning var at kommunen var opptatt av å dele/hjelpe finne fram til andre offentlige dokument som relevante arkivsaker, og referat fra arbeidsgrupper og lignende. Også Fusa Utviklingsselskap AS gav meg relativt godt innsyn med tanke på at dette er et aksjeselskap. De gav meg årsmeldinger og andre strategiske planverk gående tilbake til 2009. Siden dette er et delvis kommunalt eid selskap er det også informasjon å finne om dette selskapet gjennom offentlige handlingsplaner og årsmeldinger, da med utgangspunkt i kommunens begrunnelser for opprettelse og forhåpninger.

5.3 Kildekritikk

Det er viktig at kildene er basert på grundige overveielser og at bruken skjer på en faglig forsvarlig måte, man må ikke bruke kilder ukritisk (Grønmo 2004:121). Skjevheter i innsamlet datamaterialet, særlig innhentet fra personlige intervju kan forekomme. Mens noen respondenter kan ha interesse av å svartmale situasjoner, kan andre ha interesse av å hvitmale. Jeg har ikke noen grunn til å mistenke at dette har forekommet i noe særlig grad i dette studiet. Jeg har hatt samtaler omkring tema sett ut fra mange ulike perspektiver. Det oppleves at alle berører tema på noenlunde likt men gjerne med ulike synspunkt. Dermed er jeg trygg på at jeg har endt opp med et bilde som er representativt for situasjonen, og gjenkjennbart for respondentene. Angående dokumentene som benyttes i denne studien, mener jeg at jeg ikke har noe grunn til å tvile på deres autensitet eller troverdighet. Derimot må man være obs på

dokumentenes natur og analysere dem ut fra dette. Eksempelvis er samfunnsdelen et overordnet dokument i et 12 års perspektiv, nærmest kommunens visjon for utvikling videre, mens 4-årige handlingsplaner og årsbudsjett skal være mer detaljerte dokument som inneholder mål for tjeneste- og samfunnsutvikling, og skal gi grunnlag for faktisk prioritering av tiltak. Jeg kan derimot ikke sikre meg mot at dokumenter har blitt bevisst unnlatt meg, selv om jeg også anser dette som tvilsomt. Heller er problemet det motsatte, med for stor tilgang til dokumenter, noe som vanskeliggjør å trekke ut essensen i forhold til hvilke dokument som er relevante for å svare på gitt problemstilling.

5.4 Dataanalyse

Standard analyseteknikker som kan benyttes til analyser av kvalitative data, finnes ikke (Grønmo 2004:245). Mest typisk for bearbeidelse og sortering er derimot koding, som igjen danner grunnlag for kategorisering og begrepsutvikling. Datamaterialet samlet inn er ofte, som i dette studiet omfattende, komplekst og uoversiktlig. Målet er å avdekke generelle eller typiske mønstre i materialet (Ibid. Grønmo:248).

5.4.1 Koding, kategorisering og begrepsutvikling

Etter at alle intervju var gjennomført og transkribert, ble disse skrevet ut som tekstdokument. Som nevnt tidligere ble det gjennom andre intervjurunde etter hvert klart at enkelte mønstre var gjentakende, men først nå startet en mer systematisk gjennomgåelse av intervjuene i første omgang og deretter aktuelle dokumenter.

Koding er viktig for å skape oversikt gjennom forenkling og sammenfatning av tekstens innhold. Det innebærer formulering av stikkord beskrivende for eksempelvis svar på spørsmål stilt gjennom intervju. Kategorisering er samling av fenomen med bestemte felles egenskaper under lik navnelapp (Grønmo 2004:246-248). Koding og kategorisering gikk noe om en annen i analyseprosessen. Jeg startet med å skissere opp tre overordnede kategorier, som jeg gav fargekoder: 1) grønn: struktur (geografi), 2) gul: politikkområder og prioritering, 3) rosa: organisering. Deretter gikk jeg systematisk gjennom råmaterialet og søkte etter stikkord som kunne plasseres innenfor disse kategoriene. Årsaken til dette var fordi jeg som nevnt allerede gjennom datainnsamlingen startet å se relevansen til disse kategoriene. Samtidig ble stikkord

og egen fargekode tillagt data som falt utenfor disse kategorier, da jeg ikke var klar til å risikere utelukkelse av noe viktig.

Selv om intervjuguidene var skreddersydde for å få unik informasjon fra forskjellige perspektiv, var mange tema gjentakende. Dette ble ansett som viktig for muligheten til sammenligning. Etter steg 1 og 2, opprettet jeg et dokument med formål å samle de hyppigste og mest beskrivende stikkord fra alle respondentene innunder tilhørende kategori. Gjerne omkring samme tema fra intervju, eksempelvis oppfatninger omkring den offentlige debatt eller prioriterte politikkområder. Selv om forutsetningene til å sette opp et slikt dokument var godt til stede, var det likevel utfordrende. Det viste seg ofte vanskelig å plassere sitat entydig, og de var gjerne tett koblet opp til flere kategorier. Etter steg 1 og 2 var jeg derfor en periode i villrede. Det framstod fremdeles som uoversiktlig. Jeg hadde problemer med å komme meg videre. Jeg bestemte meg av den grunn for å se til teori, for å forsøke klargjøre hva data jeg satt inne med. I starten hadde jeg problemer med å finne fram til relevant teori. Ingenting virket å "passe" til mine data. Veileder rådet om å benytte dette faktum. Med utgangspunkt i dette kom jeg fram til et teoretisk rammeverk, og det ble etter hvert klart at datamaterialet kunne oppsummeres i to hovedkategorier, eller to begrep; identitet og organisering. Etter å ha sett empirien i forhold til teori og tilbake, ble det tydeligere for meg at struktur og geografi ofte kom opp i sammenheng med identitet og tilhørighet. At det var ulike tanker om en helhetlig fusaidentitet og en bygdeidentitet. Identitetsspørsmålet framstod for meg som det sentrale. Det ble også tydelig at prioritering og politikkområder kunne ses innunder organisering. Samtidig var det klart gjennom overlappingen mellom disse to hovedkategoriene at det ville være samspillet mellom dem som ville være av størst interesse.

5.5 Datakvalitet

Datamaterialets kvalitet er i utgangspunktet relativt fordi det må ses i sammenheng med problemstilling som skal belyses i et gitt tilfelle (Grønmo 2004:217). Likevel er det noen generelle forutsetninger som fremheves som viktige. Disse kan sammenfattes i to overordnede kriterier for datakvalitet, reliabilitet og validitet. Førstnevnte referer til datamaterialets pålitelighet, mens sistnevnte refererer til datamaterialets gyldighet med tanke på konkrete problemstillinger (Ibid.2004:220).

5.5.1 Reliabilitet og validitet

Reliabiliteten er høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data. Da ved at funn ikke skyldes trekk ved undersøkelsesopplegget eller innsamlingen. I praksis, og særlig med tanke på innsamling av kvalitative data vedrørende samfunnsmessige fenomen, er dette vanskelig å sikre (Grønmo 2004:220). Samfunnsfenomen som skolestrukturdebatten i denne studien er ofte komplekse og i endring. Denne studien har tatt utgangspunkt i et bredt utvalg respondenter. Dette kan anses som en styrke, da det videre belyser problemstillingen, og sikrer input fra ulike perspektiv. Samtidig kan det at jeg har såpass mange kategorier av respondenter (tilflytter, tilbakeflytter, fraflytter), (politiske representanter, administrativt ansatte, organisasjonsmedlemmer) representere en begrensning. Det innebærer at jeg i gjennomsnitt kun har intervjuet to personer innenfor hver kategori. Noe som gjør deres rolle ganske stor i forhold til synspunkt, kunnskaper og meningsytringer i analysen. I tillegg var alle respondenter i første intervjurunde par, enten i oppstartfasen eller med småbarn. Det er usikkert om tema skolestruktur ville blitt gitt like stor oppmerksomhet dersom intervjuene ville blitt gjennomført på et annet tidspunkt, og med et mer variert utvalg respondenter (single, eldre, ungdom). Samtidig er det dokumentert gjennom datainnsamling at denne debatten er en historisk debatt i Fusa. En debatt som ikke nødvendigvis utelukkende omhandler skole, men bevaring av bygden, som igjen vil berøre flere. Viktigheten og representativiteten til meninger og oppfatninger fra første intervjurunde ble bekreftet i andre intervjurunde. Jeg anser av den grunn at datainnsamlingen har gitt pålitelige data. Høy reliabilitet er gjennomgående søkt oppnådd ved dokumentering av egne fremgangsmåter og datainnsamling. Dette vil muliggjøre at forskningsopplegget kan gjentas i ettertid. Derimot er ikke til- og fraflyttingspolitikken i Fusa en avsluttet hendelse, men i stadig bevegelse, noe som innebærer at samme resultat ikke nødvendigvis vil oppnås. Betingelsene er i endring. Samtidig oppnås høy reliabilitet ved at brorparten av dokumentene anvendt er offentlig og lett tilgjengelig. Jeg anser reliabiliteten som opprettholdt ved at jeg har anvendt et bredt datagrunnlag, dokumentert innsamling av data, og redegjort for fremgangsmetode med tanke på dataanalysen.

Validiteten er høy dersom undersøkelsesopplegget og innsamlingen, resulterer i data som er relevante for problemstilling (Grønmo 2004:221). Grønmo (2004:234) knytter først og fremst validitetsbegrepene intern og ekstern validitet, og begrepsvaliditet til kvantitative studier, men de kan være viktige også i kvalitative studier. Intern validitet omhandler analysen av datamaterialet, om konklusjonen omkring årsakssammenheng er gyldig. Er arbeidet

gjennomført på en tilfredsstillende måte. Ekstern validitet forstås å omhandle generalisering, fra utvalg til populasjon (Grønmo 2004:233). Her er fokus på den interne validitet, og studien søker høy grad av forståelse av caset. Begrepsvaliditet refererer til om vi det vi ønsker å måle, oppfører seg som forventet ut fra teoretiske antakelser (Ibid.2004:233). Politikkområdet til- og fraflytting er i denne studien definert innunder distrikts- og regionalpolitikken nasjonalt og innunder samfunnsutvikling lokalt. Politikkområdet er omfangsrikt, og vanskelig å avgrense fra andre politikkområder. Denne studien inkluderer en redegjørelse av kommunens til- og fraflyttingspolitikk, for så å søke etter forklaring på trekk ved denne politikken. Jeg ønsket ikke å sette rammer for respondentenes forståelse av dette begrepet. Validitet styrkes når ulike kilder bekrefter den samme tolkningen av fenomenet. Dette har forekommet i denne studien. Dermed mener jeg at data samlet inn, er relevant for satt problemstilling.

5.6 Generalisering

Data generert gjennom casestudier vil ikke være statistisk representativt. Representativiteten til casestudier er knyttet til teoretisk tolkning (Andersen 1997:17), og utgangspunktet er en teoretisk forståelse av samfunnsforhold (Grønmo 2004:88). Casestudiers bidrag til generalisering har spilt en viktig rolle innen samfunnsforskningen, og mange grunnbegreper og teorier har opphav nettopp fra casestudier, eksempelvis Webers byråkratimodell (Andersen 1997:10). Ambisjonen om å generalisere må ikke forveksles med troen på at det finnes universelle lover, og at vi kun har forklaringer når universelle lover kan identifiseres (Ibid.1997:10). Målet med dette studiet er ikke å si at jeg gjennom til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune kan forklare offentlig politikk på det lokale plan, eller at eventuell forklaring bak politikkens natur er representativt for resten av Norges kommuner, heller ikke for andre politikkområder i Fusa. Derimot er utgangspunktet i denne studien å forsøke identifisere en sammenheng som i etterkant burde/kan forfølges av andre, og slik sett kan studiet anses å trakte etter å være teoretisk generaliserende.

5.7 Svakheter

Andersen (1997:92) peker på at det er lett å overdrive betydningen av de prosesser som fører fram til et bestemt utfall. Det at en faktor inngår i et mønster som leder opp til et bestemt utfall er ikke en tilstrekkelig betingelse for å slutte om årsak. I tillegg vil det også ofte foreligge muligheter for både samspill og multikausalitet. Et utfall kan være forårsaket av en kombinasjon av ulike faktorer (Ibid.1997:92). Dette studiet omhandler det kommunale arbeid med til- og fraflytting, med fokus på hvordan identitet og organisering har påvirkning. Hensikten med å rendyrke, og trekke fram disse to dimensjonene, er å vise til opplevd essens av innsamlet datamateriale. Dette er to begrep jeg mener er godt representert i det empiriske materialet, med forklaringskraft på kommunens til- og fraflyttingspolitikk. Samtidig er det mest sannsynlig ikke dekkende. Å fange om variasjonsbredden som kjennetegner til- og fraflyttingspolitikk er utfordrende. Som nevnt plasserer jeg dette politikkområde innenfor samfunnsutvikling, som igjen omfavner så å si alle aspekter ved samfunnet. Innsnevring av dette synsfeltet gjennom kun å inkludere kommunalt arbeid som eksplisitt omhandler å øke tilflytting/minke fraflytting, trivsel og identitet innebærer ikke at jeg undervurderer effekten andre politikkområder eller forvaltningsnivå, både direkte og indirekte har for til- og fraflytting. Det vil aldri være uttømmende, og en må søke etter å ikke favne over for mye.

Kapittel 6- Empiri og analyse

Dette kapittel er todelt i den forstand at jeg først skal presentere de empiriske funn, og deretter, i lys av det teoretiske rammeverk, anvende disse funn til å svare på oppgavens problemstilling. Fremleggelsen vil følge samme struktur som benyttet i det teoretiske kapittel, en hovedinndeling mellom identitet og organisering. Jeg vil starte med å presentere empiriske funn som belyser den uavhengige variabel *trekk ved lokalsamfunn*, ha en påfølgende teoretisk diskusjon av disse, før jeg deretter presenterer empiriske funn som belyser den uavhengige variabel *trekk ved kommuneorganisasjonen* med påfølgende teoretisk diskusjon. Avslutningsvis vil jeg argumentere for at studiens problemstilling best vil belyses ved å se på begge de uavhengige variablene og dynamikken mellom dem, i en sammenfatning. Med dette utgangspunkt vil jeg forsøke å svare på problemstillingen som for denne studien er:

Hvordan kan trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune forstås ut fra en dynamikk mellom organisering og identitet?

I kapittel 3, gjennomgikk jeg til- og fraflyttingspolitikken i Fusa ut fra en tredeling: (1) Organisering, indikert ved enheter/ organisasjoner, ressurser i form av tildeling i budsjett og av personale (2) Problem- og løsningsdefinisjon, indikert ved offentlig uttalte mål og strategier, gjennom aktuelle planverk og årsmeldinger, (3) Satsingsområde, indikert ved kjennetegn av et knippe utvalgte prosjekt/tiltak.

Det forstås at Fusa kommune i stor grad har tatt grep for å tilrettelegge for økt fokus på samfunnsutvikling, og herunder arbeid med til- og fraflytting. Da særlig med tanke på to omorganiseringer av organisasjonsstrukturen, opprettelsen av det delvis kommunalt eide Fusa Utviklingsselskap AS, og gjennom samfunnsdelen av kommunedelplanen 2011-2023 med tilhørende ny profil. Jeg oppfatter det slik at det i Fusa eksisterer en tilstedeværende bekymring over en forsiktig, men likevel negativ folketallsutvikling. Da særlig med tanke på at det er mulig denne negative utvikling vil kunne forverre seg framover. En negativ folketallsutvikling som påvirker inntektsgrunnlaget ved reduksjon av statlige overføringer og skatteinntekter. Noe som kan bidra til et svekket servicetilbud, som da igjen vil kunne påvirke til- og fraflytting. En bekymring for at Fusa vil havne i en negativ spiral det kan bli vanskelig å ta seg ut av.

Jeg tolker det slik at Fusa kommune først og fremst kan sies å ha hatt innadrettede arbeidsmåter. Som tidligere nevnt innebærer dette arbeid med tilretteleggende tiltak slik at det blir mer attraktivt å bosette seg i området. Dette kan leses i samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023, og påfølgende handlingsplaner. Videreutvikling av kommunesentrum, tettstedet, anses som viktig arbeid. Samtidig var det i tillegg fokus på at planverket sammen med ny grafisk profil skulle synliggjøre Fusa som en attraktiv kommune å bo og leve i, innad i kommunen så vel som utad. Hvis man i tillegg tar med utviklingsoppgavene til Fusa utviklingsselskap AS, har derimot dette delvis kommunalt eide selskapet mer utadrettede arbeidsmåter. Som tidligere nevnt innebærer dette arbeidsmetoder som går på å mer aktivt oppsøke potensielle tilflyttere. Det oppleves at selskapet har hatt en lang rekke oppgaver, spredt utover et stort spekter. Dette vil jeg komme nærmere inn på litt senere i analysen.

Det er det min forståelse av Fusa, på tross av den opplevd uttalte bekymring og satsing, både internt i kommuneorganisasjonen samt gjennom Fusa utviklingsselskap AS:

- 1) i liten grad har utviklet en helhetlig og samorganisert politikk
- 2) at de spredte tiltak søkt iverksatt, generelt ikke har klart å påvirke andre politikkområder, men heller må kunne sies å ha blitt premissmottaker for annen sektorpolitikk.

Dette er å anse som noe paradoksalt, og i forrige kapittel argumenterte jeg for at årsaker for dette vil kunne belyses gjennom teorier og forklaringsmodeller omkring identitet og organisering. I gjennomgang av tidligere forskning på søk etter anvendbare innfallsvinkler til innsamlet datamateriale, var identitetsdimensjonen tilsynelatende fraværende i analyser av organisering. Derimot er mitt utgangspunkt at identitet og organisering, og samspillet mellom disse, må gis oppmerksomhet for å få økt forståelse omkring trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa. Forskningsantakelsen baserer seg på at samspillet mellom de lokale prosesser på den ene side, og politiske og administrative prosesser på den andre, vil forenkle muligheten for godkjennelse og implementering for noen politikkområder/tiltak, og igjen hindre andre. At lokalsamfunn ofte som tidligere nevnt, er sammensatt av flere sterke identiteter (både bygdeidentitet og kommuneidentitet), som lettere blir enige på enkelte områder enn på andre. Dette får ringvirkninger inn i politikken med tanke på hva det satses på. Viktig her er å påpeke at det tas utgangspunkt i at disse identitetene er påvirkbare. De opprettes, opprettholdes, brytes ned og endres av sosiale prosesser i det gitte landskapet.

Målet er en analyse av hvordan ulike identiteter går sammen med ulike former for organisering, både i lokalsamfunnet og i kommuneorganisasjonen. Hvordan dette på en dynamisk måte påvirker til- og fraflyttingspolitikken i Fusa.

Jeg vil som nevnt starte med å presentere empiriske funn som belyser den uavhengige variabel *trekk ved lokalsamfunn*. Relevante trekk er i denne studien en oppfattet spenning mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet. De empiriske funn er basert på subjektive oppfattelser fra intervju, samt gjennom utvalgte offentlige dokument som belyser tematikken.

6.1 Identitet

6.1.1 Lokale prosesser

Som nevnt i kapittel 3, var Fusa kommune tidligere inndelt i tre områder av flere bygder som slo seg sammen i kirkesogn. Disse tre, Strandvik, Fusa og Hålandsdalen, var også i en periode egne kommuner. Etter en kommunesammenslåing i 1964 var det ikke et sted som pekte seg ut som det selvsagte sentrum (Vangsnes 2005, bind 3:55). Valget falt etter hvert på Eikelandssosen som ble kommunikasjonsknutepunktet etter at veiene ble bygd ut, og trafikken flyttet fra sjø til land. Strukturen i Fusa er, i likhet med mange andre kommuner i Hordaland, preget av naturlige grenser fra sjø, vann, fjell og øyer. Den kronglete geografien beskrives som Fusa sin største utfordring som *en* helhetlig kommune.

Den geografiske identitet er bare en del av et menneskes identitet, men på spørsmål om det finnes en Fusaidentitet, skriver Vangsnes (2005, bind 3:337) at svaret må bli både ja og nei. Geografi, avstander og dårlige kommunikasjoner gjorde lenge bygdene isolerte, noe som har medvirket til en sterk bygdetilknytning og bygdeidentitet. I Fusa kan man hos mange finne en sterk bygdeidentitet sammen med en svakere Fusaidentitet. Eksempelvis har det ikke bare vært "hålandsdøler" som gledet seg når skiskytter Liv Grete Skjelbreid Poireè vant medaljer. Mange fra kommunens forskjellige bygder har hatt følelsen av at "hun er vår!" (Ibid. 2005, bind 3:343). Fusanisto-prosjektet trekkes som nevnt fram som en spesiell del av samfunnsutviklingsarbeidet til kommunen. Et lokalhistorisk undervisningsopplegg rettet mot skolebarn. Kommunen ønsker å gi et positiv "Fusabilde" med tanke på fremtidig tilbakeflytting. Formidling av lokalhistorisk kunnskap anses som viktig for identitetsbygging og samfunnsutvikling (Årsmelding Fusa Kommune 2012:13). Mye identitet knytter seg til bygdene, og jeg forstår det slik at dette er et prosjekt som søker å gi den oppvoksende del av

kommunen større "eierforhold" til andre enn ens egen bygds kulturelle arv og identitet. En utvidelse. Levende bygder, og de forskjellige bygdenes særpreg er godt tilstedeværende i folks mentalitet. Dette var tydelig gjennom intervju.

Syns de har et veldig fint motto, et sterkt kommunesentrum, men du skal også ha levende bygder. Og det syns jeg er veldig beskrivende for Fusa egentlig, dette med levende bygder.

(Respondent 5, tilflytter)

I denne masteroppgaven tas det ikke stilling til hvilke tiltak som fungerer i forhold økt tilflytting, redusert fraflytting. Utgangspunktet er å se på hvordan Fusa kommune har organisert arbeidet med til- og fraflytting. Hva deres problem- og løsningsdefinisjon er, og hvilke tiltak de vurderer som viktige. Gjennom Trivselsgrenda-prosjektet og Telemarksforskning (Vareide & Storm 2012) sin statusrapport, gjennomgått i kapittel 3, har kommunen fått økt kunnskap omkring egen situasjon. Det forstås at et sentralt utgangspunkt for samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023, var en erkjennelse av at selv om kommunen står sterkt som arbeidskommune, så er den svakere som bokommune (Arkivsak 09/986-16). Som beskrevet i kapittel 2, stadfester Hordaland fylkeskommune at et livskraftig og konkurransedyktig fylke krever at både bygd og by er attraktive bosted. Fylkeskommunen understreker gjennom sine satsingsområder viktigheten av gode lokale tjenester og på utviklingen av tettsted og regionsentre. Ideen er at funksjonsblanding, gode møteplasser og kulturtilbud kan genere entreprenørskap, nye aktiviteter og øke trivsel (Hordaland Fylkeskommune 2013:23). Fusa kommunes satsingsområde på tiltak for å styrke bokommunen kan slik sett forstås som forankret i lokal kunnskap om egne utfordringer, samtidig som det følger regionale føringer. Angående videreutvikling av bokommunen stadfestes et ønske om **både** et sterkt sentrum **og** levende bygder. Et mål om opprettholdelse og styrking av Fusaidentitet, et mer moderne kommunesentrum med flere sosiale møteplasser. Sett under ett forstås det at sentrum og Fusaidentiteten anses svakere enn bygdene og bygdeidentitetene, og at det ønskes større balanse. Jeg starter med å presentere noen refleksjoner omkring identitet, og skillet mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet. En respondent trekker fram at det fremdeles ikke er en Fusaidentitet. At kommunen bærer preg av siste kommunesammenslåing.

(..) det er bygdeidentitet, ikke Fusaidentitet (..) Siste endring på kommunegrensene var i 1964, og det bærer det en del preg av enda (..)

(Respondent 11, politiker)

Kommunen kan deles inn i 11 bygder; Baldersheim, Bogøy, Eikelandssosen, Fusa, Holmefjord, Hålandsdalen, Lygrepollen og Lukksund, Nordtveitgrend, Strandvik, Sævareid og Vinnes. Vangsnes (2005, bind 3:345) skisserte opp et "mini-bygdeleksikon" over de omfattende aktiviteter innen alle bygdelagene på 1900-talet, da særlig innen næringsliv, samferdsel og lagsliv. Ser man på de tre tidligere kommunene; Strandvik, Fusa og Hålandsdalen, hadde de svært ulike forutsetninger og ulik "medgift" inn i Fusa kommune, og det virker som at de fremdeles har egne særpreg. Samtidig påpeker enkelte at identitet ikke er statisk, og at kommunens bygdeidentitet ikke er like sterk som tidligere. De kan derimot komme opp igjen i enkelte situasjoner.

Det har kommet seg, men det skal ikke mye gnisninger til før bygdeidentiteten kommer fram (..)

(Respondent 12, politiker)

Året før Fusa kommunes 40 års jubileum i 2004, hadde Morten Holmefjord, i et kunstprosjekt, proklamert Fusa som eget kongedømme, og latt seg krone til visekonge. I prosjektet ble det satt fokus både på geografisk identitet og lokaldemokrati (Vangsnes 2005, bind 3:57-58). Den viktige kobling mellom identitet og organisering i form av nye møteplasser, trekkes fram gjennom intervju med en tilflytter til Fusa.

(..)visekongen var veldig opptatt av det at, nå måtte vi få en fusisk identitet og ikke bare bygdeidentiteten (..) Så han lagde mange møteplasser, på tvers av generasjoner, og gjennom han ble jeg kjent med mange nye, så det var veldig kjekt (..)

(Respondent 3, tilflytter)

Geografisk identitet kan oppfattes som situasjonsbestemt, og at jo lengre vekk en kommer fra hjemlassen desto videre blir formuleringen når man skal fortelle hvor en kommer fra. En og samme person kan være fra Engevik i hjembygden Sævareid, sævareidfjording i Eikelandssosen, fusing i Bergen, vestlending i Oslo og nordmann i New York (Ibid. 2005, bind 3: 343). Jeg skal herfra se nærmere hvordan identitet kan oppfattes som situasjonsbestemt med utgangspunkt i to organiserte aktiviteter i Fusasamfunnet. Organiseringen av idretten, og organiseringen av bygdeutvalg. Mens idretten beskrives gjennom intervju som en aktivitet i stand til å gå på tvers av bygdegrensene, beskrives organiseringen av bygdeutvalg generelt som en aktivitet som naturlig ikke gjør dette.

Idretten

Den organiserte idrett er omfattende og med godt rotfeste i Fusa. Aktivitet innen fotball, ryttersport, karate, volleyball og skiskyting er stor (Samfunnsdelen 2011-2023:14). I idretten er dugnad og frivillighet både et særlig kjennetegn og en forutsetning, og i Fusa er så å si alt arbeid innen idrett og friluftsliv basert på frivillighet. Fusa kommune påpeker at arbeidet som legges ned i idretten er en viktig samfunnsressurs og møteplass (Høringsutkast kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2014-2021:46). Idrettsrådet i Fusa ligger innunder Norges idrettsforbund og arbeider for en helhetlig utvikling av idretten i kommunen. Rådet fungerer som et bindeledd mellom idrettslag, kommunen og idrettskretsen, og er idrettens høyeste organ i kommunen. Idrettsrådet har i oppgave å: (1) være et samordningsutvalg for idrettslagene (2) bidra til kommunalt planarbeid (3) synliggjøre idretten sin rolle og verdi i Fusasamfunnet (4) prioritere/fordele midler til anlegg og aktivitet (Ibid.:2014-2021:46). Fusa ble etter arbeid fra idrettsrådet, første kommune i landet hvor alle idrettslag har sluttet seg til kampanjen for dopingfri idrett (Fusa kommune 2014). Rådet hadde i 2012 12 aktive medlemslag (i 2014, 10). Med til sammen 1292 registrerte medlemmer, er dette en stor andel av innbyggerne, selv om ikke nødvendigvis alle er aktive (Ibid. 2014-2021:13). Idrettsrådet har årsmøter der utsendinger fra idrettslagene velger representanter inn i styret. Kulturleder fra kommunen møter fast i idrettsrådet som observatør (Høringsutkast kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2014-2021:46). Som kan ses i lys av antall registrerte medlemmer, trekker en tilbakeflytter fram idrett som en prioritert fritidsaktivitet som får folk sammen på fritiden (Respondent 8, tilbakeflytter).

Som nevnt er Fusa en arealmessig stor kommune, og idretten er spredt rundt om i de forskjellige bygdene. Dette innebærer en del reisetid, men beskrives derimot som uproblematisk når det angår idrett. Skiskyting er på Holdhus, karate er på Fusa, volleyball og hesteridning er i Strandvik (Respondent 15, administrasjon). Identitet knyttet opp mot organiserte aktiviteter som idrett gjør at det føles naturlig for innbyggere å holde seg innenfor kommunegrensen, selv om det ville vært mer fordelaktig (tidsmessig) å dra utenfor kommunen.

(..) vi er helt på grensen mot andre kommuner (..) rent kjøremessig så er en nærmere Våge, som er kommunesenteret på Tysnes (..)er ikke naturlig å nødvendigvis trekke inn til Eikelandsosen med alle ting, men på fritid og sånne ting så er det fortsatt der identitet går. Tror ikke det er så mange her som er med på fritidsaktiviteter på Tysnes eller i Kvinnherad selv om det ligger nærmere.

(Respondent 7, tilbakeflytter)

Videre trekkes det fram hvordan organisering av idrett og idrettsarrangement, kan bygge oppunder en felles identitet. Bygdene assosieres gjerne med idrettsgrener, og markedsfører seg over hele kommunen for å få deltakere. Det transformeres derfra til noe kommunalt.

(..) det er noen som har klart å, på en måte få litt sånn, skal en si, kommunal identitet, Holdhus arrangerer skirenn (..) jeg tror det er arrangement som folk fra hele kommunen reiser for å gå på skirenn med ungene, og så er det en karateklubb på Fusa som har klart å hente folk helt fra denne delen for å si det sånn, for det er eneste karateklubben i Fusa (..) så det er nok noen litt mer spesialiserte aktiviteter, da, der de selv måtte tenke litt videre og markedsføre seg i hele kommunen (..)

(Respondent 7, tilbakeflytter)

Idrettslivet beskrives som en omfattende organisasjonsflora hvor de som er aktive gjerne er aktive i flere idrettsorganisasjoner, og hvor man har idrettsrådet som overordnet paraplyorganisasjon. En paraplyorganisasjon som sikrer idrettens rolle som en samlende mekanisme, på tvers av både idrettssjangre og bygder.

(..) du har idrettslagene rundt omkring i bygdene så har du Fusa idrettsråd som en form for paraplyorganisasjon. Der har idrettslaget sitt styringsmedlem (..) idrett er basert på dugnad (..) hvis du har noen unger som er engasjert i fotball og noen unger som er engasjert i skiskyting, så er du plutselig engasjert i to idrettslag (..)

(Respondent 9, organisasjonsliv)

Herfra vil jeg se nærmere på organisering av bygdeutvalg. Som nevnt beskrives denne organisering generelt som en aktivitet som ikke naturlig går på tvers av bygdegrensene.

Bygdeutvalg

Bygdeutvalg beskrives som en institusjon som opererer innenfor to "verdener" (Nyseth & Aarsæther 2002:71). For det første kan de være et redskap for kommunen, som en kanal inn til lokalsamfunnet. En respondent beskriver at bygdeutvalg ble opprettet for at de skulle bli en høringsinstans i forhold til ulike prosesser (Respondent 11, politiker). I forbindelse med utformingen av samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 sendte kommunen ut skriv til alle bygdeutvalg, grendelag, grendehuslag og velforeninger. En invitasjon til folkemøte om bokommunen Fusa. Tema for møtet var: Hvordan få flere folk til bygden og kommunen? Stikkord: Sterkt sentrum og levende bygder. Tanken var at bygdeutvalgene ville være med å spre informasjon om folkemøte i bygdene slik at flest mulig ville møte opp (Arkivsak 09/986-14). For det andre kan bygdeutvalg være en institusjon for lokalsamfunnet, da for å skape og vedlikeholde et lokalt felleskap (Nyseth & Aarsæther 2002:71). Fusa- bygden og Sævareid

var de første bygdene i Fusa som opprettet bygdeutvalg, og flere kom til etter hvert. Noen som følge av et mobiliseringsbehov i en spesiell sak, som nedleggelse av en fabrikk eller skole. Samtidig peker Vangsnes (2005, bind 3:83) på at bygdeutvalg ikke bare har fungert som pressgrupper overfor det kommunale system, men også til tider som velforeninger for bygden, som tok seg av trivselstiltak og friluftstiltak. Aktiviteten til bygdeutvalgene i Fusa beskrives av respondenter som varierende og personavhengig. Enkelte bygdeutvalg har tatt på seg en mer aktiv rolle innen arbeid med til- og fraflytting. En respondent fra et bygdeutvalg forteller om et spesifikt tiltak de nylig hadde gjennomført.

Vi [i bygdeutvalget] gikk gjennom kartet og lagde en liste over alle bostedshus som det ikke bodde folk i fast. Hadde 25 hus og fant adresse på de, sendte brev og lokket med at de burde flytte hjem eller burde få familien til å flytte hem, leie ut eller de burde selge. Ut fra det er det solgt et hus og en gård, og så er det vel en gård som er til salgs.

(Respondent 10, organisasjonsliv)

Ulikt idretten er det ikke noe organ for å sikre samordning og kommunikasjon, selv om dette kan skje uformelt og sporadisk. I samtale med to representanter fra organisasjonslivet ble det diskutert hva som samler og hva som skiller bygdeutvalgene. Hva som kan forklare den manglende kommunikasjon dem mellom. Utfordringene bygdene har samler i stor grad bygdeutvalgene, da de gjerne ser tilnærmet like ut uavhengig av om bygden heter Baldersheim, Eikelandssosen eller Holmefjord (Respondent 9). I tillegg til at grad av aktivitet skiller dem, ble Eikelandssosen trukket fram som, ikke et bygdeutvalg men sentrum, og igjen at man til tider har hatt en tendens til å blande kommuneadministrasjon og bygden Eikelandssosen.

(..)når du ikke føler at bygden blir tatt vare på av administrasjonen, så er man på tuppene for alt de finner på. Fordi inne-forstått så blir det tatt ting fra deg. Når en fikk en følelse om at noen i idrettsmiljøet i Eikelandssosen sa at nå må man legge ned skoler slik at man kan få bygget idrettshall i Eikelandssosen. Det var sikkert ikke ment sånn, men det ble oppfattet sånn. Da sliter en mye mer enn om en går sammen kanskje.

(Respondent 10, organisasjonsliv)

En politisk respondent reflekterer omkring hvilke bekymringer en hadde med tanke på hva en slik organisering av Fusasamfunnet ville kunne medbringe. Respondenten er inne på noe av det samme som forrige sitat. At organiseringen av bygdeutvalg kan tendere til å splitte opp kommunen, og arbeide mot Eikelandssosen. Bygdeidentiteten i Eikelandssosen beskrives som svak i forhold til andre.

(..) Jeg husker debatten. Noen var redd for at bygdeutvalg ville være med å forsterke bygdeidentitet. Det som var ment vel og konstruktivt, virker kanskje mot sin hensikt. Det har etablert seg som, mot den sentrale administrasjon. I forhold til tettsted osv. I Eikelandssosen (..) er ikke en bygdeidentitet og det vil jeg påstå gjerne svekker litt tettsted tanken. Kanskje litt for stort i forhold til en del mindre bygder der du liksom kjemper for din eksistens og det er sterke krefter for det. (..)

(Respondent 11, politiker)

Et bygdeutvalg kan være organisert på flere måter, men de viktigste forhold som må vurderes er: 1) geografisk avgrensing, 2) åpent medlemskap, 3) valgprosedyrer. I Fusa er det opp til bygdene selv hvordan bygdeutvalg skal organiseres. Av den grunn forstås også organiseringen som varierende i natur (Respondent 12, politiker). Trass i fellestrekk som kan gjenkjennes i bygdeutvalgsordningen nasjonalt sett, er det stor variasjon. Størst variasjon angår grad av kobling til kommunen sitt administrative og politiske styringssystem, og dermed deres oppgaver og ressurser. Mest utbredt er å ha svake formaliserte bånd til kommunen (Nyseth & Aarsæther 2002:72). I Fusa beskrives samarbeidet og tonen mellom kommunen og bygdeutvalgene som bra. Samtidig settes det spørsmålsteget over hvor mye innvirkning bygdeutvalgene i realiteten får, da grunnet i usikkerhet omkring reell forankring i lokalsamfunnet, noe som igjen kobles opp til at bygdeutvalgene velges på så ulike måter.

(..)noen bygder har de, og der fungerer bra, noen plasser fungerer det ikke, det er voldsomt personavhengig (..) det er for lite formelt og det er mange som sier at kommunen må høre bygdeutvalgene, og det gjør vi også, men vi er av og til litt, hvem er det sin stemme, er det bygden sin stemme eller er det særinteresser i bygden som kommer fram (..)

(Respondent 12, politiker)

Idretten versus bygdeutvalg

En respondent fra organisasjonslivet i Fusa forklarer fraværet av et koordinerende organ for bygdeutvalgene i kommunen. En oppfattet elementær forskjell mellom idrett og bygdeutvalg, ved at man i idretten ikke får de geografiske grensene som en naturlig får ved bygdeutvalg.

(..) det er vel ingen som har tenkt tanken om at det burde det ha vært (..) også ligger det til strukturen, at idrettslag fokuserer på en form for idrett, og da er det jo det som er samlende, sånn at et idrettslag kan da plutselig egentlig engasjere folk fra hele kommunen (..) Mens et bygdeutvalg, det ligger i navnet, de er engasjert i bygden sin (..) i idretten så får du ikke de geografiske grensene som du får naturlig ved bygdeutvalg

(Respondent 9, organisasjonsliv)

Private initiativ og dugnadsarbeid har stått sterkt i Fusa, og mange utbyggingsoppgaver har kommet på privat initiativ. Barnehager, aldersinstitusjoner, forsamlingshus og tilbygg på skoler (Vangsnes 2005, bind 3: 343). Samtidig har en derimot vært mindre vant med videre samarbeid da geografien og kommunikasjonene har satt grenser. Selv om disse hindringene fysisk sett er vekk i dag, eksisterer de fremdeles mentalt (Ibid. 2005, bind 3:343). Likevel når tema tas opp ytres det gjennom intervju at en form for samordning bygdeutvalgene seg mellom kunne vært av interesse. Fordi bygdeutvalgene forstås som viktig i arbeidet med tilflytting (Respondent 9, organisasjonsliv), og det er noe som burde vært på plass for å utvide ens synspunkt fra kun egen bygd (Respondent 12, politiker).

Sett bort fra geografiske og mentale grenser som kan innsnevre ens interesseområde, forstås det at avhengighet av andre kan være et sterkt insentiv til samordning mellom parter som normalt sett ikke ville samarbeidet. Idretten er eksempelvis ikke bare å anse som et interessefelleskap, men også et avhengighetsfelleskap (Respondent 13, Idrettsrådet). Generelt i Fusa er det ingen fraflyttingskrise. Internt i kommunen er det derimot en utvikling med tilbakegang i bygdene fra Sævareid og sørover og en viss økning på Fusahalvøya, Eikelandsosen og Holmefjord/ Bogøy (Høringsutkast kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2014-2021:12). En tilbakeflytter som også er aktiv i organisasjonslivet i sør- Fusa tar opp dette. Respondenten reflekterer over hvordan organiseringen av viktige institusjoner som idrett og bygdeutvalg burde tilpasses nåværende situasjon. Dette oppleves derimot som en tankegang vanskelig å godta for enkelte, særlig den eldre generasjon. Identitet og organisering møtes.

(..) de fleste av oss har innsett at vi er veldig små, vi trenger de andre, ser for seg at om vi skal bestå om ti år (..) så er de fleste lag, Sør- Fusa idrettslag, i stedet for et idrettslag i hver bygd, at kanskje bygdelaget kunne bli Sør-Fusa bygdelaget i stedet for tre ulike bygdelag og sånne ting. Men det er kanskje litt vanskelig for den eldre generasjonen å like, for når de vokste opp så var det store bygder (..) det er litt tung tanke, at man på en måte legger bygden ned ved å gå inn og mobilisere seg sammen ulike bygder (..) det går jo opp og ned med folketallet, det må vi bare rette oss etter

(Respondent 8, tilbakeflytter)

I de deler av Fusa hvor trussel om høy grad av fraflytting er fraværende, og at en dermed slik sett ikke gjenkjenner et behov for samordning, forekommer det gjerne at bygder og bygdeutvalg samarbeider på spesifikke områder. Eksempelvis har Strandvik og Hålandsdalen gått sammen om å skrive søknad til departementet om opprettelse av privatskole, sammen med snakk om fellesmøter dem mellom (Respondent 10, organisasjonsliv).

Dynamikk mellom identitet og organisering

Idretten omtales som en av de mest integrerende aktiviteter i Fusa. Likevel er det også slik at man i organiseringen av idretten kan støte på spenninger som følge av bygdeidentitet.

(..) vi sitter her 7-8 idrettslag, på hver sin tue. Jeg var med å starte Fusa fotball. Det var jo en identitet som alle kunne holde seg til, da var jeg ikke velkommen i mange bygder, fordi vi har hatt det sånn i alle år (..)

(Respondent 13, Idrettsrådet)

Verken organisering eller identitet er statisk. Hva som til enhver tid oppfattes som splittende og samlende endrer seg over tid. En respondent gjenkjenner endringer i organisasjonslivet ved at flere og flere lag blir felles for hele kommunen og som trekker folk fra hele kommunen til Eikelandsosen.

(..)så ser jeg en klar tendens i laglivet, at vi har fått flere og flere lag som er felles for hele kommunen, og der det kommer folk fra hele kommunen (..) eldre folk er veldig flinke å trekke inn her (..)disse små pensjonistlagene rundt om i bygdene (..) og ungdommen gjør også det, for det er få i hver kategori ute rundt om i bygdene slik at en ønsker gjerne større fellesskap (..)

(Respondent 15, administrasjon)

Selv om den geografiske identitet kun utgjør en del av et menneskes identitet, anses det som relevant. Hittil har jeg sett hvordan identitet kan forstås som situasjonsbestemt, med hovedvekt på en dynamikk mellom identitet og organisering. Hvordan noen organiserte tiltak, som idretten, tenderer å fremheve Fusaidentitet, mens andre organiserte tiltak, som bygdeutvalg, tenderer å fremheve bygdeidentitet. Dette er ikke å forstå som entydig, og som vist kan også organisering innen idretten, fremheve bygdeidentitet. I tillegg til en geografisk mentalitet som kan være vanskelig å legge fra seg, trekkes kombinasjonen interesse- og avhengighet fram som forklaringer. Disse faktorene forsås å ha innvirkning på når det anses som naturlig å samarbeide på tvers av bygdegrensene, og identifisere seg med en Fusaidentitet, og omvendt når det ikke anses som naturlig eller ønskelig.

Tilstedeværelsen av en generell sterk bygdeidentitet, men en svak bygdeidentitet i Eikelandsosen, og en svak Fusaidentitet, var et tema mange respondenter hadde refleksjoner omkring. Som tatt opp i redegjørelsen av Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk fremheves det at kommunen vil, arbeide for: a) at flere bosetter seg i kommunen, b) bli en mer attraktiv bokommune for å beholde tilflyttere. Kommunens mål om en mer attraktiv

bokommune, gjennom tiltak for å styrke tettstedet, har vist seg utfordrende å få gjennom. Sentrale tiltak som eksempelvis en flerbrukshall jeg vil komme tilbake til, har ikke blitt gjennomført. Jeg vil se nærmere på hvordan dette kan belyses videre ved å se dynamikken Fusaidentitet og bygdeidentitet gjennom en sentrum- periferi tilnærming. Hvordan en skolestrukturdebatt som kom parallelt med ønsket om økt satsing på til- og fraflytting kan forstås å fungere som en katalysator som styrker bygdeidentitet. Forsterke et sentrum-periferi mønster, og hvordan disse lokale prosessene kan gi gjenklang inn i de politiske og administrative prosesser, og hindre satsing på tiltak innen til- og fraflyttingspolitikken.

Som tatt opp i den teoretiske tilnærming, er det generelt sett rimelig å påstå at organisering av samfunnet tenderer mot større og større grad av sentralisering; økonomisk, politisk og kulturelt. Dette gjelder nok også i Fusa. Tradisjonelt tar sentrum-periferi tilnærmingen utgangspunkt i å kjenne igjen geografiske ubalanser nettopp i favør sentrum- disfavør periferi. En antakelse er derimot at når det angår organisering av til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, så er det nærmere virkeligheten å snu om på dette. At sentrum, i form av fravær av en sterk identitet, er i disfavør sterke periferiområder. Noe som igjen hindrer satsning på tiltak for å styrke tettstedet. Det jeg antyder her innebærer ikke en normativ refleksjon, at sentrum bør være i favør. Jeg ønsker derimot å undersøke hvordan lokale prosesser og identitet kan sies å ha påvirket kommunens evne til å organisere sin til- og fraflyttingspolitikk. Dersom det finnes relativt klare oppfatninger av hvor "tilhørighetsgrenser" går rent geografisk, peker Larsen (1995:24) på at det kan tenkes at slike grenser er viktige for meningsdanning. En antakelse er at det i Fusa finnes relativt klare oppfatninger om hvor diverse tilhørighetsgrenser rent geografisk går, selv om disse, som visst tidligere i analysen, kan være situasjonsavhengig. Jeg har ikke ambisjoner om å identifisere et representativt utvalg av holdninger og meninger på individnivå, men jeg ønsker å se nærmere på hvordan disse tilhørighetsgrenser kan sies å virke inn på til- og fraflyttingspolitikken. Mitt utgangspunkt er at anvendelsen av en forenklet sentrum-periferi tilnærming med fokus på dimensjonen politikk, med fordel kan benyttes til å analysere prosesser innenfor Fusa kommune.

6.1.2 Sentrum- periferi

Historisk sett kan geografiske spenninger sies å ha vært en drivkraft innen kommunepolitikken i Fusa. Andre kommuner som likner Fusa geografisk og strukturelt har også vært preget av dette. Ifølge Vangsnes (2005, bind 3:72) har det vært en tilstedeværelse

av spenninger mellom sentrum- periferi, og mellom bygder. Enkelte har følt seg tilsidesatt og stemoderlig behandlet i fordeling av kommunale goder. I første omgang angikk det utbygging av kommunikasjon, som vei og elektrisitet, og senere plassering av institusjoner. En respondent trekker fram at det fremdeles eksisterer en skeptisisme blant innbyggere utenfor Eikelandssosen, mot Eikelandssosen (Respondent 7, tilbakeflytter). Følgelig er diskusjoner omkring lokalisering også aktuelle. En respondent ytrer tanker omkring det faktum at det ikke nødvendigvis er gitt hvor felles møteplasser skal plasseres i kommunen.

(..)idrettshallen trenger ikke ligge i Eikelandssosen, den kan like godt ligge på Holdhus. Det er en fjern tanke for meg, hvis du skal ha en idrettshall som skal være for hele kommunen, klart den må ligge i kommunesenteret, det er hit inn folk kommer (..)

(Respondent 15, administrasjon)

Overnevnte sitat omhandler lokalisering av en planlagt flerbrukshall jeg vil komme tilbake til. Derimot vil jeg starte med å se nærmere på det som må sies å være dagens store debatt, og som omhandler kommunens skolestruktur. En debatt med historiske røtter i Fusa. Siden 1991-valget har det vært skolestruktur som først og fremst har engasjert fusingene politisk (Vangsnes 2005, bind 3:86). Valget var et såkalt protestvalg, hvor en partipolitisk nøytral liste dukket opp, *samlingslisten* (Ibid. 2005:85). Protesten angikk en nylig gjennomført nedleggelse av tre barneskoler, og listen hadde utspring i et kontaktforum mellom foreldre i de tre skolekrinsene. Lederen hadde tidligere stått på Det nye folkepartiets liste, og var leder i foreldrerådet ved Vinnes skole. Fram til 1990 hadde det vært 11 barneskoler, og i sammenheng med kommuneplanarbeidet på slutten av 80- tallet ble det arbeidet med en sektorplan for skoleverket fram mot år 2000. I planutkastet ble en stegvis endring av skolestrukturen foreslått: (1) slå sammen fådelte skoler fra 1990 (2) vurder å legg ned mindre todelte skolene i løpet av 1993-1995 (3) en skolestruktur med fem barneskoler i løpet av 1995-2000. Begrunnelsen var pedagogisk og økonomisk begrunnet. En vanskelig økonomisk situasjon og krav om nedskjæringer på skolebudsjettet gjorde at kommunestyret i 1989 med 21 mot 8 stemmer vedtok foreløpig nedlegging av to skoler innen kategori 1 og en skole innen kategori 2, allerede samme høst. De gikk dermed et skritt lengre enn skolestyrets forslag. En prosedyremangel førte imidlertid til at foreldrerådene ved de tre skolene klagde inn vedtaket for fylkesmannen, som fant det ugyldig. Kommunestyret vedtok på nytt nedlegging fra høsten 1990. På en av skolene, Vinnes skole, ble det arbeidet iherdig for gjenåpning, og i 1993 vedtok kommunestyret å opprettholde alle skoler med elevgrunnlag for minimum todeling. En forutsetning tilstedeværende på Vinnes skole, og bygdeutvalget søkte om gjenåpning.

Søknaden ble vedtatt i kommunestyret med 18 mot 11. Skolen åpnet i 1995, men ble igjen vedtatt nedlagt i 2005. Noe som førte til at Vinnes sendte søknad til utdanningsdepartementet om en friskole, godkjent fra 2006. Debatten omkring kommunens skolestruktur skaper fremdeles spenning i Fusa, og beskrives gjennom intervju som en debatt som får fram bygdeidentitet og lokaliseringsstrider. Ifølge en respondent har skoledebatten en tendens til å føre til at deler av innbyggerne i kommunen går mot sentrum og kommunepolitikerne.

(..) så er det alt det med skoledebatten der store deler av folket på en måte går i mot sentrum og mot kommunepolitikerne. Jeg syntes egentlig synd på dem. Så det er litt spenning her nå (..)

(Respondent 8, tilbakeflytter)

Grenseoverskridende konsekvenser

Det politiske klima i kommunen beskrives generelt som veldig godt. De fleste ser vekk fra sektor og bygd når de velges til kommunestyret, og jobber med det beste for Fusa i sikte (Respondent 12, politiker). Samtidig forstås det at lokale prosesser som virker splittende langs en sentrum-periferi akse kan innvirke de politiske prosesser. Et kommunestyre delt i skolestruktur, blir gjerne delt på andre politikkområder, og det blir en premissleverandør å regne (Respondent 11, politiker). Tema som skolestruktur har en tendens til å ta vekk den gode diskusjon, og kommunestyret lammes (Respondent 12, politiker). Mens kommuner som Os og Voss er bygd opp rundt gamle kirkesteder og kommunikasjonsknutepunkt, med ett udiskutabelt sentrum, ligner Fusa på Kvam, Ullensvang og Kvinnherad, der flere bygder har knives om å være sentrum (Vangsnes 2005, bind 3:55). Selv om det i dag er enighet omkring Eikelandsosens sin posisjon som kommunesentrum, ble blant annet skolestrukturdebatten, og bygdepolitikk tett sammenkoblet med en svak identitet i Eikelandsosen, nevnt som delforklaringer på manglende realisering av tiltak for å styrke bokommunen. Jeg vil nå se nærmere på disse delforklaringene ut fra respondentenes oppfatninger om dem.

a) Kommunesentrum-bygd

Enkelte kobler spenningen angående skolestrukturen opp mot motstand, eller en mangelfull støtte til satsning på bokommunen og et mer definert tettsted. Bygdene er fokusert på overlevelse, og finner det vanskelig å se utover egen bygdegrense.

(..) i og med denne skolestruktur, disse bygdestridene, er det noe som på en måte motarbeider sentrum Eikelandssosen. Du får ikke den utvikling i Eikelandssosen som du burde kunne fått hvis folk hadde hatt det godt i bygdene og følt at de, kunne vært med og investert i sentrum for å hjelpet. Istedenfor ligger det nå en splittelse bak (..)

(Respondent 10, organisasjonsliv)

b) Bygd-bygd

Samtidig kommer det fram synspunkt om at bygdene også konkurrer mot hverandre. Logikken er klar. Bygdene ønsker å beholde sin skole, og da er man avhengig av barn som går på skole. Det angår en kamp om knappe ressurser. Det er gjerne en situasjon som skaper et snevert syn som igjen vanskeliggjør samarbeid. Identitet og organisering må ses i sammenheng i den forstand at det kan skape utfordringer når en skal samles omkring tiltak som muligens kan oppfattes som trussel mot egen bygd og identitet.

(..) å tenke hele Fusa kommune, den sitter langt inne hos veldig mange (..)den kampen mellom bygdene som jeg føler kanskje påvirker dette med å lage noe slags sånn felles kampanje for tilflytting. For en er ikke opptatt av at Fusa skal få økt folketall, en er opptatt av at min bygd skal få økt folketall slik at det kommer flere elever, slik at vi kan få beholde skolen. Da er det mer en trussel om det kommer flere andre plasser enn et pluss, altså om Fusa totalt sett går opp med 100- 200 personer men ingen av de havner i min bygd, da er det heller en trussel mot min bygd enn noe positivt

(Respondent 15, administrasjon)

c) Bygdepolitikk

Historisk sett har det vært ansett som viktig for bygder å sikre sine representanter i det kommunale styre og stell, for å få gjennomslag for sine saker. Bygdelister ble løsningen, og det har tidligere vært lite ideologisk troskap i Fusapolitikken (Vangsnes 2005:81). En finner eksempler på at folk har representert ulike parti og lister i ulike perioder. Både geografi, person og ikke minst spesielle saker har virket inn på hvordan folk stemmer ved kommunevalg, mens parti og ideologi har mer å si ved stortingsvalg. Enkelt saker har vært avgjørende for om folk har valgt å engasjere seg i lokalpolitikken. I tillegg har Fusa hatt mange lister, og ingen har vært så suverene at de har greid seg uten støtte fra andre. Noe som har ført til at Fusapolitikken har vært preget av kjøpslåinger og forhandlinger, og de forskjellige parti har skiftet samarbeidspartnere fra valgperiode til valgperiode, til tider midt i valgperiodene. Selv om partipolitikken nok har mer fotfeste i Fusa i dag, trekkes det fram

gjennom intervju at geografi fremdeles er å anse som ganske styrende politisk sett. Enkelte respondenter trekker assosiasjoner fra et sterkt bygdefokus opp mot at kommunen står svakt som bokommune. Det har vært manglende reell satsing på tiltak for å få et tettsted. Som tidligere nevnt var et utgangspunkt for samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023, en erkjennning av at selv om kommunen står sterkt som arbeidskommune, så er den svakere som bokommune.

(..) vi er veldig sterk på bygder. Det å ha bokommuner, hvis du tenker de fleste har kanskje flerbrukshall, du har gjerne et stort samlende kulturhus i en kommune, det har ikke Fusa enda. Jeg tror noe av grunnen (..) nok er at vi har veldig fokus på at alle bygder på en måte, må ha mye av det samme. Alle bygder må helst ha en skole, og alle bygder må helst ha et grendehus. Det er en kostnadskrevende struktur vi har og da blir det vanskelig å klare å prioritere opp for eksempel sånn som flerbrukshall (..) den blir gjerne langt nede på listen, på bekostning av at det er en ønsket utvikling på en del områder i alle bygder, og vi har mange bygder slik som strukturen vår er (..)

(Respondent 17, administrasjon)

En politisk respondent støtter oppunder dette utsagnet, og kobler det til utfordringer når en skal satse på tiltak i tettstedet. Særlig med en bakenforliggende skolestrukturdebatt.

Fusa kommune, det er veldig sterk bygdepolitikk. Det er positivt men (..) det er litt utfordrende med engang vi skal bygge opp eller etablere noe i tettstedet, så får du litt sånn bygdestrid (..) skolestrukturdebatten, som kommer opp i alle kommuner (..) det er veldig destruktivt (..)vi har ikke greid fram til nå å fått et flertall av politikere som har reelt satset på tettstedet gjennom de rette vedtak (..)folk uttrykker at det er viktig med et tettsted, men jeg har vel et bilde av at det er ikke noe veldig entusiasme, ekte lojalitet i forhold til det, lojaliteten ligger i den enkelte bygd. Jeg vil påstå det er en begrensende faktor for vekst og utvikling i denne kommunen

(Respondent 11, politiker)

d) Svak bygdeidentitet i Eikelandssosen

En respondent peker på at bygdepolitikken gjerne vanskeliggjør å se Eikelandssosen som kommunesentrum og ikke som en av 11 bygder.

(..) på politisk hold her holdt seg veldig til det at ting skal smøres tynt ut og at alle skal ha alt på en måte, og det gjør at det er vanskelig å få mange, og kanskje spesielt på politisk hold til å se på Eikelandssosen som kommunesenteret og ikke se på Eikelandssosen som en av 11 bygder (..)

(Respondent 15, administrasjon)

Fusa forstås som en kommune hvor en jevn fordelingspolitikk mellom dens bygder har vært ansett som viktig. Samtidig beskrives identiteten tilknyttet kommunesentrum som svak. Det er min forståelse at alle de overnevnte sitat på sett og vis berører lokalisering. Debatten om skolestruktur som var aktuell i perioden hvor intervjuene fant sted, forsterket dette aspektet. Den igangsatte en spenning mellom kommune-bygd (sentrum-periferi), men samtidig også en konkurransesituasjon mellom bygder. Dette har vanskeliggjort gjennomføring av tiltak plassert innunder et til- og fraflyttingsperspektiv ved styrking av bokommunen og tettstedet. Med utgangspunkt i den teoretiske tilnærming vil jeg nå søke økt forklaring.

Teoretisk analyse- identitet

I fremstillingen av identitetsdimensjonen i kapittel 4, anvendte jeg en modell av Nyseth & Aarsæther (2002) over ulike typer lokalsamfunn basert på naturen til de lokale prosesser. Om de har trekk av å være kommunitære, segmenterte, fragmenterte eller allsidige. Hensikten er å benytte dette grunnlag for å si noe om hvordan ulike identiteter går sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet. Fusa befinner seg i mellomposisjoner mellom alle fire lokalitetstyper fra modellen, men med bakgrunn i datamaterialet, anses dynamikken mellom det *kommunitære*, *allsidige* og det *segmenterte* lokalsamfunn som av særlig relevans.

Et kommunitært lokalsamfunn innebærer en sterk gruppetilknytning blant folk med stor overlapping i sosiale relasjoner. I dag vil slike lokalsamfunn med sterkt samhold være forankret i opplevde fellesinteresser, og kan ha basis i oppslutning om lokale institusjoner. Her vil jeg trekke fram basisinstitusjonen skole og særlig debatten omkring skolestruktur. Det allsidige lokalsamfunn innebærer stor overlapping i sosiale relasjoner, men med svak gruppetilknytning. Et foreningsliv som overlapper og stimulerer til kreativitet, og her vil jeg trekke fram idretten. Begge disse fellesinteressene er bygget på et interesse- og avhengighetsforhold, men mens en er inkluderende for hele kommunen, er det andre inkluderende for bygder som befinner seg i en spesifikk situasjon. En mulighet for nedleggelse av den lokale skole. Av den grunn ser jeg en kobling mellom det kommunitære og det segmenterte. Hvor det segmenterte innebærer en konflikt mellom ulike leire hvor en har lokal patriotisme, men kamp om det lokale hegemoni.

Allsidige trekk gjenkjennes i Fusa ved det aktive og omfangsrike idrettsmiljøet som går på tvers av bygdene, og som skaper sosiale koblinger mellom dem. Enkelte bygder har på basis

av spesialiserte aktiviteter, skapt nye kommuneidentiteter. Et godt eksempel er skiskyting på Hålandsdalen som samler folk fra hele kommunen, og hvor representanter eller nærere sagt symboler fra miljøet som eksempelvis Liv Grete Skjelbreid Poiree oppleves som "Fusas" og ikke "Hålandsdalens". Ikke bare idrett, men fritidsaktiviteter generelt beskrives som et område hvor de mange er involvert, og gjerne i flere organisasjoner. Likevel godtas ikke alt umiddelbart som naturlig organisering, heller ikke innenfor idretten.

Innbyggerne i bygder hvor skolens grunnlag har vært opp til debatt, er tett integrert av en fellesinteresse i å bevare denne basisinstitusjon. Som beskrevet i det teoretiske kapittel har ikke folk i lokalsamfunn med kommunitære trekk problemer med å handle i fellesskap når trusler kommer utenfra. I denne sammenheng blir gjerne den sentrale kommuneadministrasjon i Eikelandssosen, ansett som de utenfra. Slik mobilisering kan også belyses ut fra beskrivelsen av et segmentert lokalsamfunn. Som nevnt innebærer denne type lokalsamfunn lite overlapping i sosiale relasjoner, men samtidig en sterk gruppetilknytning. En konflikt mellom ulike leire hvor en har lokal patriotisme, men kamp om det lokale hegemoni. Overført til Fusasamfunnet, kan dette perspektivet anvendes i den forstand at man har en del sterke bygder som oppfatter det som at de kjemper for egen eksistens, først mot den sentrale kommuneadministrasjonen, og i siste instans mot hverandre. En respondent formulerte det som før nevnt slik: *For en er ikke opptatt av at Fusa skal få økt folketall, en er opptatt av at min bygd skal få økt folketall slik at det kommer flere elever, slik at vi kan få beholde skolen. Da er det mer en trussel om det kommer flere andre plasser enn et pluss* (Respondent 15, administrasjon). Kommunitære trekk i Fusa har muligens ført til at bygder har vært så sterkt organiserte at en restrukturering av nåværende skolestruktur hittil ikke har vært mulig (Nyseth & Aarsæther 2002:32-33). Dette kan utfra ulike innfallsvinkler være å anse både som positivt og negativt. Hensikten her er derimot å forklare trekk ved arbeidet på til- og fraflyttingspolitikken i Fusa. Nyseth & Aarsæther (2002:32-33) trekker fram en konsekvens av segmenterte trekk at nye ideer vanskeligere får innpass. Aktuelt her er at i prosessen med å kjempe for egen bygd i nåværende tilstand, skapes det gjerne en oppsplitting og muligens en spenning mellom bygder, og mellom bygdene og kommuneorganisasjonen. En situasjon som kan påvirke kommunens evne til forsvar mot uønskede endringer på andre områder. I denne sammenheng enes om reell satsing på arbeid med til- og fraflytting, økt bolyst innad og økt attraktivitet utad.

Mens kommunitære trekk i denne analysen representerer forekomsten av bygdeidentitet, symbolisert gjennom mobilisering for opprettholdelse av skolestruktur, representerer allsidige

trekk Fusaidentitet, symbolisert gjennom idretten. Begrunnelsen for dette er at mens førstnevnte innebærer en organisering som tenderer å gli i retning av segmenterte trekk, som virker splittende innad i kommunen, innebærer sistnevnte en organisering som virker samlende innad i hele kommunen. For ytterligere å være i stand til å forklare og anvende disse lokale prosessene som en delforklaring på trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk, vil jeg med utgangspunkt i det segmenterte lokalsamfunn, se nærmere på tilstedeværelsen av et sentrum-periferi mønster i Fusa. Sentrum- periferi perspektivet slik Strand (1994) anvender det, ser på koblinger på mange dimensjoner; geografi, økonomi, kultur og politikk (Strand 1973, referert i Strand 1994:24). Av den grunn må det påpekes at anvendelsen av denne tilnærming her er noe forenklet. Mer spesifikt avgrenset til- og fraflyttingspolitikken med utgangspunkt i tiltak for å styrke kommunesentrum Eikelandssosen. Siden problemstillingen søker forklaring på til- og fraflyttingspolitikken vil fokus i den teoretiske analysen være på dimensjonen politikk. En dimensjon som beskrives slik av Strand (2007:256, 1994:303):

Periferi, ingen strategiske ressurser. Fravær av eliter eller bare sentrumsagenter i styringsverket. Dårlig representert sentralt. Høye kostnader ved å møte fram og gjøre seg forstått. Få initiativ.

Sentrum, herredømme over strategiske ressurser. Konsentrasjon av eliter. Overrepresentasjon i formelle styringsorgan. Lave kostnader ved å møte opp og gjøre seg forstått. Mange initiativ.

Denne delen av analysen forsøker å avklare om og i hvilke grad de lokale prosesser, kan gjenkjennes i de politiske og administrative prosesser. Tanken er som nevnt tidligere at dette i såfall vil forenkle muligheten for godkjenning og implementering for noen politikkområder/tiltak og hindre andre. Som forstått gjennom intervju er ikke politikerne i Fusa kommune å anse som sentrumsagenter. Fordelingspolitikken mellom bygdene virker å være sterk. En respondent belyser det som nevnt slik: ... *det er veldig sterk bygdepolitikk. Det er positivt men (...)det er litt utfordrende med engang vi skal bygge opp eller etablere noe i tettstedet, så får du litt sånn bygdestrid (...) Skolestrukturdebatten, som kommer opp i alle kommuner (...) det er veldig destruktivt for å si det sånn (...)vi har ikke greid fram til nå å fått et flertall av politikere som har reelt satset på tettstedet gjennom de rette vedtak* (Respondent 11, politiker). Som trukket fram i den teoretiske redegjørelsen peker Strand (1973, referert i Strand 1994:301) på at det er relasjonene mer enn de absolutte egenskapene, som er kjernen i sentrum-periferi begrepet. Periferien er ikke primært definert ved lokale egenskaper, men som

områder med et asymmetrisk avhengighetsforhold til et annet område. Dette avhengighetsforholdet er ikke gitt. Med dette utgangspunkt kan kommunesentrum Eikelandssosen i denne sammenheng, på til- og fraflyttingsområdet med tiltak som innebærer økt satsing i tettstedet, forstås som et område med et asymmetrisk avhengighetsforhold til 10 andre bygder. (...) *ting skal smøres tynt ut og at alle skal ha alt på en måte, og det gjør at det er vanskelig å få mange, og kanskje spesielt på politisk hold til å se på Eikelandssosen som kommunesenteret og ikke se på Eikelandssosen som en av 11 bygder* (...) (Respondent 15, administrasjon).

Sentrum-periferi forhold kan i tillegg svekkes/endres ved at periferien etablerer institusjoner for lokal identitet og problemdefinisjon, og trenger inn i sentrale maktsentra (Strand 2007:256). Rasjonalet for kommuner er tross alt at de skal være arenaer hvor den lokale folkevilje kommer til uttrykk, samt får sette sitt preg på den offentlige politikk (Offerdal 1992, referert i Larsen 1995:24). Beskrevet gjennom intervju har Fusa en tilstedeværende bygdepolitikk som innebærer et generelt fokus på at alle bygdene skal ha et sett med tilbud, og at bygdene skal ha like tilbud. Det beskrives at dette vanskeliggjør prioritering av fellestiltak for hele kommunen lokalisert i sentrum. Slik sett kan en kanskje hevde at periferien klarer å hevde seg, og får frem bygdens krav. Samtidig har det gått på bekostning av politikkområdet til- og fraflytting som hittil i Fusa har basert seg på mål og strategier hvor bokommunen skal styrkes gjennom økt satsing på samlende tiltak gående på tvers av bygdene.

Nedenfor er modellen til Nyseth & Aarsæther (2002) over ulike typer rendyrkede lokalsamfunn, gjengitt tilpasset til Fusa. Denne har jeg anvendt som grunnlag for å si noe om hvordan ulike identiteter går sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet. Her illustrert gjennom skole som jeg har plassert som et kommunært trekk, og idrett plassert som et allsidig trekk. Samtidig har jeg plassert et sentrum-periferi mønster som resultat av et segmentert lokalsamfunn. Sentrum-periferi mønsteret beskrives som særlig fremtredende når trekk som går på det kommunære utfordres, i denne sammenheng skoleinstitusjonen.

	Stor overlapping i sosiale relasjoner	Lite overlapping i sosiale relasjoner
Sterk gruppetilknytning blant folk	<u>Kommunitært lokalsamfunn</u> -tett integrert på bakgrunn av fellesinteresser, oppslutning om sterke lokale institusjoner Skole	<u>Segmentert lokalsamfunn</u> -sterk gruppelojalitet, men konflikt mellom ulike leire. Lokal patriotisme, men kamp om det lokale hegemoni Bygd – Sentrum, Bygd - bygd
Svak gruppetilknytning blant folk	<u>Allsidig lokalsamfunn</u> -frivillig foreningsliv som overlapper og stimulerer til kreativitet. Uttrykk for et sen-moderne lokalsamfunn Idrett	<u>Fragmentert lokalitet</u> -steder folk bor, men som har tapt (evt. har aldri utviklet) et preg av å være et lokalsamfunn. Høy mobilitet inn og ut.

Figur 6.1: Modellen til Nyseth & Aarsæther (2002) over ulike typer rendyrkede lokalsamfunn gjengitt tilpasset til Fusa.

Hensikten ved analysen hittil, og bruk av Nyseth & Aarsæther (2002) sin modell med en sentrum-periferi tilnærming, har vært å belyse hvordan ulike identiteter faller sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet. At om Fusaidentitet eller bygdeidentitet slår sterkest inn, avhenger av organisering. Men igjen kan ikke en entydig årsakssammenheng fra organisering til identitet gjenkjennes i Fusa. Beskrivelse av prosesser som fungerer motsatt, fra identitet til organisering, er også tydelig i innsamlet datamaterialet. Eksempelvis beskrives identitet koblet opp mot idrett og kommunen som så sterk, at man deltar i organisert idrett innad i kommunen, selv om det vil være mer lettvinnt å dra utenfor kommunen (Respondent 7, tilbakeflytter). Identitet beskrives også som et moment som kan skape spenninger i organisering av idretten. Eksempelvis forstås opprettelsen av Fusa fotball som noe omstridt i enkelte bygder (Respondent 13, Idrettsrådet). Det er dynamikken mellom organisering og identitet som er av interesse.

En ulempe ved organisering er at det kan medføre et innsnevret syn i den forstand at organisasjonens mål, eksempelvis bygdens, blir sett som overordnet andre mål og gruppeinteresser (Nyseth & Aarsæther 2002:55). Men erfart i denne studien er verken identitet eller organisering statisk. Nyseth & Aarsæther (2002:55) peker på at de som er aktive i organisasjonslivet gjerne har en tendens til å være medlem i flere organisasjoner, og at straks dette skjer, går medlemskapet over fra å være splittende til å bli en samlende mekanisme i et lokalt samfunn. De du møter gjennom medlemskap i bygdeutvalget, er ikke nødvendigvis de samme du møter i idrettslaget, fagforeningen, i sangkoret etc. Denne overlapping i sosiale relasjoner er en klar realitet i organisasjonssamfunnet (Nyseth & Aarsæther 2002:55). I tillegg

trekker en respondent fram gjenkjennelse av en tendens i laglivet, med flere lag til felles for hele kommunen, hvor folk fra hele kommunen deltar (Respondent 15, administrasjon).

Jeg har så langt argumentert for at lokale prosesser hvor bygdeidentitet får sterkest gjennomslag, kan ha innvirkning inn i de politiske og administrative prosesser. Et sentrum-periferi mønster trer fram, og bygdepolitikk tar forrang, som igjen kan føre til en barriere vedrørende politikkområdet til- og fraflytting. Men analysemodellen i denne studien legger opp til at dette alene ikke har nok forklaringskraft med tanke på trekk ved Fusa sin til- og fraflyttingspolitikk. Jeg vil herfra se nærmere på de politiske og administrative prosessene. Tanken er som nevnt at det er samspiillet mellom de lokale prosesser på den ene siden, og de politiske og administrative prosesser på den andre, som vil kunne forenkle muligheten for godkjennelse og implementering for noen politikkområder/tiltak, og hindre andre.

Fokus rettes mot empiriske funn som belyser den andre uavhengige variabel *Trekk ved kommuneorganisasjonen*. Relevante trekk er i denne forbindelse dens organisering, trekk ved politikkområder og forholdet dem mellom. I likhet med forrige delanalyse er de empiriske funn også basert på subjektive oppfattelser fra intervju, samt gjennom utvalgte offentlige dokument som belyser tematikken.

6.2 Organisering

6.2.1 Politiske og administrative prosesser

Ifølge plan- og bygningsloven skal alle kommuner drive planleggingsarbeid for å samordne utviklingen i kommunen (Arkivsak 09/986-16). Rullering av samfunnsdelen av kommuneplanen er dermed å forstå som en pålagt planleggingsoppgave. Imidlertid ble det argumentert for en mer "fengende" framstilling av planen enn tidligere, begrunnet ut fra at den kunne: 1) kommunisere informasjon innad, rettet mot innbyggere, kommunen, forvaltningen, overordnede styresmakter, 2) kommunisere informasjon utad, rettet mot tilflyttere, tilreisende, samarbeidspartnere, etablerere (Ibid. Arkivsak 09/986-16). I arbeidet ble det argumentert for en sterkere politisk forankring enn tidligere. Formannskapet ble oppnevnt som styringsgruppe, og valgte en politisk arbeidsgruppe på fem representanter til å stå for arbeidet sammen med en administrativ arbeidsgruppe. I tillegg kom en egen tverrfaglig referansegruppe (Planprogram 2009). En inspirasjonssamling for kommunestyret ble

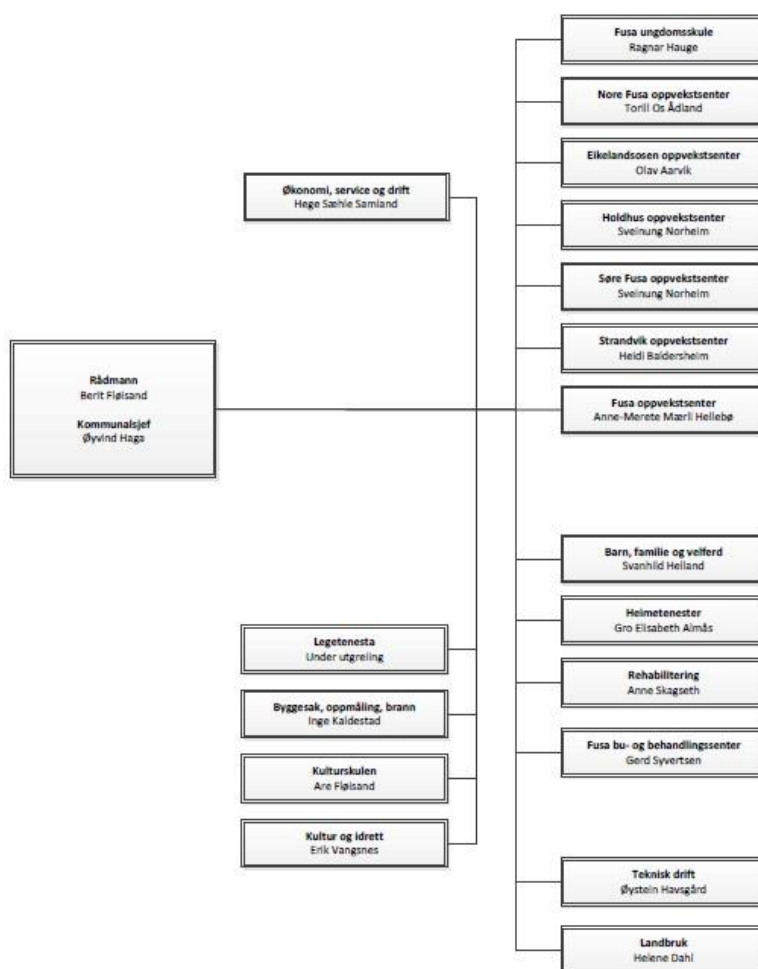
organisert hvor næringsliv og andre aktører ble invitert. Ellers ble det lagt opp til bred mobilisering i lokalsamfunnet, og tre folkemøter ble gjennomført i ulike deler av kommunen. I etterkant startet man arbeidet i fem grupper sammensatt av kommunestyrerepresentanter (med sekretær fra administrasjonen) for å formulere mål og strategier for fem hovedsatsningsområder, hvorav satsingsområde *bokommunen*, er av særlig interesse her. Kommunestyrerepresentantene ble inndelt i grupper etter partirepresentasjon og geografi (Arkivsak 09/986-10).

I sammenheng med ønsket om en mer fengende samfunnsdel kom behovet for en ny profil for kommunen. I utlysning av oppdraget kom det fram at en ny profil skulle benyttes til å presentere samfunnsdelen til innbyggere og potensielle tilflyttere, samt fungere som virkemiddel i omdømmebygging og markedsføring. Både på hjemmesiden, i trykksaker og eventuelt annet materiell (Kjøp av grafisk/visuell profil 2011:9). Det var et ønske om at den skulle kunne brukes av lag, organisasjoner, bedrifter og arrangement som har ønske om å profilere seg som et Fusa-lag, et Fusa-produkt, eller et Fusa-arrangement (Arkivsak 11/180). Målet med den grafiske profilen var 1) å synliggjøre Fusa som en attraktiv kommune å bo og leve i, 2) visualisere slagord/visjon, "Fusa- midt i blinken!", 3) visualisere hovedsatsningsområdene fra samfunnsdelen. Den nye profil skulle favne om kommunen som helhet, både som organisasjon og sted, være et felles ansikt utad. Samtidig var det ønskelig at den skulle være samlende for innbyggerne i kommunen. Når kommunen skulle presentere anbudet for potensielle firma, ble kommunen beskrevet som en kommune sammensatt av 11 bygdelag med sterk bygdeidentitet, og at det i flere kommuneplanperioder hadde vært et mål å styrke en felles Fusaidentitet (Kjøp av grafisk/visuell profil 2011:10).

Det var i hele prosessen klart at en ønsket profesjonelt utført arbeid, og at dette vektet over pris. Framlegg til ny visuell profil ble enstemmig vedtatt, både i formannskapet og kommunestyret (Arkivsak 11/180). Overordnet mål i samfunnsdelen for 2011-2023, er *Fleire Fusingar*. Et dokument som trekker fram strategier og mulige tiltak innenfor dette området, sammen med andre tjenesteområder. På tross av oppfattet sterk forankring, politisk, i administrasjonen og i lokalsamfunnet, er få spesifikke tiltak vedrørende til- og fraflytting så langt fulgt opp.

Kommuneorganisasjonens organisering

Jeg starter med å vise til organisasjonsstrukturen i Fusa, aktuell i perioden 01.07.07 til 01.01.14. Kommunen gikk da vekk fra en delvis "etatsmodell" til en mer rendyrket "to- nivå modell" (Årsmelding 2007:2). Organiseringsstruktur før 2007 ble ansett som ressurskrevende med for mange enheter, og omorganiseringen var blant annet et tiltak for at rådmann skulle få frigjort tid til mer utviklingsarbeid. Det har ikke nødvendigvis fungert etter intensjonene (Respondent 11, politiker).



Figur 6.2: Organisasjonskart over Fusa kommune fra 01.07.07 til 01.01.14¹⁵

Avbildet organisasjonsstruktur er en hovedstruktur, og det understrekes i intervju at strukturen suppleres med tverrgående tiltak som ikke er synlig på organisasjonskartet (Respondent 17, administrasjon). Samtidig trekker enkelte fram den symbolverdi organisasjonskart og

¹⁵ 01.01.14 kom en ny omorganisering. Se vedlegg 4.

stillingsbenevnelse gir. Da med tanke på forventninger tilknyttet stilling og oppfattede prioriterte saksområder (Respondent 11, politiker).

Representanter fra organisasjonslivet fremhever samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 som et respektert og anerkjent dokument, og det ytres skuffelse over at det ikke er blitt etterlevd. En oppfatter at det politiske og administrative klima er for oppstykket og saksorientert. Det ønskes et mer stabilt fokus på problematikken, og personer som jobber med det jevnt og trutt, en koordinerende faktor (Respondent 9, organisasjonsliv). Fra 01.01.14 kom som nevnt nok en omorganisering, hvor ansvarsområdet Kultur og Idrett ble plassert i samme "boks" som Kulturskole, Byggesak, plan og oppmåling, Folkehelsekoordinator, og Økonomi, service og drift. Nytt navn på ansvarsområdet er Samfunnsutvikling, økonomi og service (Vedlegg 4). Bakgrunnen for valgt "innhold" i det nye ansvarsområdet var å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler og evne til å gjennomføre viktige tiltak fra samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023. Symbolverdien i navnet trekkes fram og tolkes i den retning at det viser et ønske om å jobbe mer med politikkområdet. Et skifte vekk fra et hovedfokus på utvikling av kommuneorganisasjonen, blant annet på grunn av den økonomiske situasjonen, til et større fokus på utvikling av kommunesamfunnet fremover (Respondent 16, Fusa Utviklingsselskap).

Det forstås at ansvarsområdet som omhandler samfunnsutvikling hittil, på tross av en omorganisering i 2007 har vært noe utydelig. Gjennom en ny omorganisering fra 2014 varsles derimot et skifte i fokus, vekk fra utvikling av kommuneorganisasjonen og til satsing på utvikling av kommunesamfunnet.

Knappe ressurser

Norges kommuner er å anse som generalistkommuner, kjennetegnet ved et omfattende ansvar for ulike funksjoner innen et gitt geografisk avgrenset område (Christensen et al. 2010:162). Kommunenes tjenesteområder strekker seg fra så ulike områder som ansvar for skoler, barnehager, helsetjenester, sosialtjenester og kulturelle aktiviteter, til fysisk planlegging, byggekontroll, renovasjon og næringsmiddelkontroll. Fimreite & Grindheim (2007:124) trekker fram at selv om oppgavespekteret er bredt, er det tre områder som dominerer tjenesteproduksjonen: Utdanning, Helse og Sosialtjenester, hvor også den statlige regulering er spesielt sterk. I 2012 fordelte Fusa ressursene sine slik: Pleie og omsorg 39 %, Grunnskole

24 %, Barnehager 11 %, Tekniske tjenester 8 %, Fellesutgifter, politikk og administrasjon 7 %, Helsetjenester 4 %, Idrett, kultur og kulturskole 3 %, Sosialtjenester og barnevern 2 %, Landbruk 1 %, Kirkeformål 1 % (Handlingsplan med økonomiplan 2014-2017:20). Den mest regulerte og standardiserte sektor er Grunnskole, hvor driftsutgiftene likevel varierer i stor grad (Fimreite & Grindheim 2007:125). Tendensen er dessuten at desto mer fristilt kommunene er i tjenesteproduksjonen, desto større forskjeller finner en i ressursinnsatsen (Ibid. 2007:125). Som en kan se av kommunens fordeling av ressurser ovenfor, er det vanskelig å gjenkjenne ressurstildelinger til Samfunnsutvikling eller Til- og fraflytting. Utgangspunktet er at dette politikkområdet, sammen med Kultur og Idrett, er av de mest fristilte sektorene i kommunen (Kulturdepartementet 2013:233).

Det finnes ingen entydige svar på hvorfor tiltak fra samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 ikke har blitt fulgt opp i etterkant, men en respondent trekker fram at kommunens økonomiske situasjon har vanskeliggjort innføring av nye tiltak.

(..)kommunen har hatt en vanskelig økonomisk situasjon de siste år. En har egentlig en drift som er i overkant av det vi har råd til i forhold til våre inntekter, og da er det vanskelig å få inn nye tiltak, når en sliter med å holde hodet over vannet på vanlig drift allerede (..).

(Respondent 15, administrasjon)

Kommuneinstitusjonens oppgaver kan deles i to; lovpålagte og ikke-lovpålagte. Herunder kan en med fordel snakke om forebyggende og reparerende oppgaver. En respondent fremhever fram at fokus, naturlig nok er på det lovpålagte, noe tiltak på dette politikkområdet ikke er. Tiltakene er heller å anse som forebyggende tiltak, som ofte taper for andre mer pressende oppgaver, da man ikke kan forutse effekten av det med det første.

(..) fokus er veldig på det lovpålagte, at en heller ikke tenker veldig mye samfunnsutvikling og alle disse gode tiltakene i samfunnsdelen og tilflyttingsprosjekt, for det er ikke lovpålagt. Jeg tenker at det kommer på en måte innom forebygging hvis du skal bruke de begrepene, forebygging og reparasjon, og da taper alltid forebygging, for du vet jo ikke effekten av det, og i alle fall så ser du den ikke på en stund. Da er det vanskelig å satse på, mens noe som allerede må repareres det, det må en ta, og da ser du at noe er blitt gjort, akkurat der og da.

(Respondent 15, administrasjon)

Som jeg har tatt opp i redegjørelsen av den avhengige variabel, *Trekk ved Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk* i kapittel 3, har kommunen i en årrekke gjennomgått en omstillingsprosess preget av innsparing og effektivisering av kommuneorganisasjonen. Senest i 2013 reduserte kommunen driften med omtrent 11 millioner. På tross av anbefalinger om revurderinger av en kostnadskrevende skolestruktur, har det derimot vært vanskelig å gjøre endringer innen dette politikkområdet. En respondent ytrer at det er enklere å diskutere og ta prioriteringer på Pleie- og omsorgsområde, Tekniske tjenester og Administrasjon, enn det er på Skole. På Skoleområdet kommer man ofte inn på lokaliseringsdebatter (Respondent 17, administrasjon). På oppfølgingsspørsmål angående hva som kan sies å være det bakenforliggende, er respondenten inne på bygdeidentitet.

(..)du er på bygdeidentiteten, og den står så sterkt at den går nok en stor grad framfor det å tenke helhetlig og til det beste for alle som bor i kommunen (..) Hva skal bygdene våre være, og det er ikke ønskelig med endringer (..) går kanskje framfor diskusjoner om kvalitet og innhold. Du er ikke på samme måte bort i det når du er på tekniske tjenester og helse og omsorg, administrasjon.

(Respondent 17, administrasjon)

Mål og midler

Det kommer fram at Fusa er en kommune som følger med på hvordan andre handler på til- og fraflyttingsområdet. Enkelte uttrykker en usikkerhet omkring kommunens handlingsrom på dette politikkområdet, at det påvirkes av områder i samfunnet som virker å i større grad påvirke kommunen enn omvendt. Det gjenkjennes ikke at noen kommuner har knekt koden i forhold til tiltak som fungerer (Respondent 17, administrasjon). Under prosessen med samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 trekker en respondent fram at mer alternative syn på hva som kan stimulere tilflytting ble tatt opp. Samtidig oppleves det som om et foreldet, eller ensidig syn generelt har hovedprioritet. Prosjekt og tiltak som kan måles i kroner og øre får forrang for trivselstiltak som vanskelig kan måles.

Jeg føler en har et litt foreldet syn på hva som skal til for å få tilflytting. Har du arbeidsplasser så får du tilflytting, og så tenker en det at vi må få mer arbeidsplasser. Så ble det mer eller mindre rom for, under kommuneplan prosessen, et syn på det at vi har faktisk arbeidsplasser, vi er netto innpendler kommune (..) De tingene som ikke kan tallfestes og måles i kroner og øre, men som er veldig viktige for trivselen, og jeg tenker for en attraktiv bokommune, de er det vanskelig å få politisk hold til å forstå verdien av (..)

(Respondent 15, administrasjon)

Selv om en kan enes om et mål, er det ikke nødvendigvis slik at en kan enes om midlene for å nå målet. På spørsmål om de lokale prosesser har innvirkning politisk, om det forenkler noen beslutninger framfor andre, svarte en politisk respondent:

(..) skal du peke ut en retning for å få vekst og utvikling, så tror jeg at vi vil ha det, men når vi er nede på tiltak så tror jeg du kan få en del som er enig, og en del som ikke er enig. Det du ikke er enig i, bruker du ikke energi på, da blir det heller ikke politiske vedtak på (..).

(Respondent 11, politiker)

Oppsummert forstår jeg det slik at manglende oppfølging av tiltak fra samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 kan belyses ut fra en rekke faktorer: a) fravær av en tydelig forankring av ansvarsområdet i organisasjonsstrukturen, b) at tiltak innen politikkområdet ikke er lovpålagt, c) at det er forebyggende tiltak, og d) et fraværende kunnskapsgrunnlag vedrørende suksessfulle tiltak. Sett sammen vanskeliggjør disse faktorene satsing på området. Dette må særlig ses i en kontekst som innebærer knappe ressurser.

Flerbrukshallen

Jeg vil i lys av overnevnte funn se nærmere på flerbrukshallen. Hallen, som ble vedtatt i kommunestyret tilbake i 2006 har hittil ikke blitt realisert (Høringsnotat kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2014-2021:50). I Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 trekkes flerbrukshallen fram, både som et kulturtiltak, og som et idretts- og ungdomstiltak. Kultur- og idrett beskrives imidlertid som et nedprioritert område. Av Fusa kommunes budsjett i 2012 gikk 3 % til ansvarsområdet Idrett, kultur og kulturskole. Kommunen bruker ifølge Handlingsplan (2014-2017:23) svært lite på området allmennkultur, *den kommunale grunnmur*. Av særlig interesse her er derimot idretten, og realisering av nye tiltak, eller nye idrettsanlegg. Kostnadene ved utbygging av anlegg dekkes ved hjelp av ulike finansieringskilder, som eksempelvis spillemidler, kommunale tilskudd, dugnadsarbeid, næringslivet o.l. (Høringsutkast kommunedelplan idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2014-2021:38-40). I Fusa har det parallelt med en vanskelig kommuneøkonomi, vært en relativ stor anleggsutbygging de siste 10 år. Dette har blant annet ført til vanskeligheter med oppfølging av intensjonsvedtak om medfinansiering, og ikke minst å realisere bygging av idrettsanlegg i kommunal regi, eksempelvis flerbrukshallen. I handlingsplan 2013-2016, tas igjen arbeidet med en flerbrukshall opp, og da i direkte sammenheng med til- og fraflytting, hvor den ses på som et eksempel på en type tilbud en forventer at en moderne kommune og et

kommunesentrum skal ha (Handlingsplan 2013-2016:8). Etter føringer fra formannskapet (24.09.12) ble dette tiltaket rammet av innsparing (Handlingsplan 2013-2016:29). I høringsutkast for Handlingsplan (2014-2017:52,28) ble det ikke satt av midler til bygging av en flerbrukshall i løpet av planperioden, men det ble trukket fram som resultatmål å arbeide fram alternative konsept og planer for bygging i samarbeid med private aktører. Fusa ungdomsråd etterlyste flerbrukshallen i sitt høringsinnspill, pekte på at dette var et tiltak som tidligere hadde vært prioritert i budsjett, og stiller seg uforstående til nedprioriteringen (Ibid.2014-2017:101).

Også gjennom intervju trekkes flerbrukshall fram som et viktig tiltak. Enten innenfor arbeid med bolyst og videreutvikling av bokommunen (Respondent 12, politiker), eller som et viktig tiltak for tilflytting (Respondent 11, politiker). En representant fra idrettsrådet trekker fram hvor viktig idrett og et godt kulturelt tilbud er, særlig for kommunens ungdommer. Samtidig en oppfatning om at politikkområdets viktighet ikke alltid tas på alvor (Respondent 13, idrettsrådet). Politikkområdet Kultur og idrett, trekkes fram som et område som generelt ikke prioriteres i lik grad med oppvekstsektoren og skole.

(..) flerbrukshallen er et sånt eksempel, det er vel (..) en lunken vilje til det kan du si. En finner alltid penger til å bygge en ny barnehage, utvide, eller bygge på en skole. Selv om det ikke har stått i budsjettet fra før, og bare kommer opp i løpet av året, men sånn er det ikke i forhold til kultur og fritidstilbud.

(Respondent 15, administrasjon)

De siste 10 år har det vært investert omkring kr 100 mill. til nybygg og påbygg, i hovedsak knyttet til Pleie og omsorg og Grunnskole (Handlingsplan 2014-2017:13). Fusa har svært små skoler sammenlignet med kommunegruppe 02¹⁶, gjennomsnittet for Hordaland og landet, og skolestrukturen er dyr å drifte (Oppvekstplan 2010-2020:37). Kommunens høye ressursbruk sammenlignet med øvrige kommuner ble igjen bekreftet i 2013 etter at en KS-konsulent utførte en analyse basert på siste oppdaterte KOSTRA- tall. Kostnadsnivået i Fusa lå fremdeles relativt høyt sammenlignet med de øvrige i utvalget, og spesielt sammenlignet med landsgjennomsnittet. På bakgrunn av dette, ble det stilt spørsmål ved om man i Fusa har like stort fokus på det kvalitative tjenestetilbud som man har på den strukturelle siden av tilbudet (Handlingsplan med økonomiplan 2013-2016:6). Som nevnt i kapittel 3, kommunes generelle problem- og løsningsdefinisjon, har kommunen fra 2009 av, sett seg nødt til å saldere

¹⁶ Her hørte Fusa til gruppe 2, små kommuner med middels bundne kostnader pr innbygger og middels frie disponible inntekter, siden er Fusa blitt plassert i gruppe 1, små kommuner med middels bundne kostnader pr innbygger og lave frie disponible inntekter. Samstat: Samarbeidsutvalget for bibliotekstatistikk

budsjettet med midler fra fond til drift, eller ved kutt i driftsrammene. Selv om kommunen igjen introduserte flere kutt i tillegg til økning av inntekter, deriblant gjennom eiendomsskatt, ble årsbudsjettet for 2014 saldert ved hjelp av fond samt noen konkrete framlegg til kutt i driftsrammene (Handlingsplan 2014-2017:4-5). Alternative måter å saldere budsjettet på, som strukturendringer eller øke i eiendomsskatten, er i handlingsplan for 2014-2017 ikke foreslått. Dette kan forstås som et taktskifte fra forrige handlingsplan (2013-2016:41) hvor administrasjonen gjennom formannskapsmøte 17.10.12 (sak 086/12) ble bedt om å legge fram ulike alternativ til effektiviseringstiltak innen oppvekst (barnehage, SFO, grunnskole). Følgelig ble det skissert opp 8 alternative tiltak for innsparing gjennom strukturendringer (sammenslåing av skoler o.l.). Mens forrige handlingsplan (2013-2016:14) fastslo at skole- og barnehagestruktur ikke var fredet, og at det var de to store tjenesteområdene (oppvekst og helse) som må ta det meste av kuttene, er disse tema som følge av politiske vedtak utelatt i denne planperiodens handlingsplan (2014-2017:4-5). En politisk respondent trekker fram at strukturgrep som følge av nye økonomiske betingelser er gjort på en del områder av kommunens virksomhet, men ikke på skoleområdet.

(..) det er veldig viktig å presisere at, jeg ikke er for å endre eller legge ned skoler. Det er ikke noe mål i seg selv, men det er økonomisk betinget og når rammebetingelsene i en kommune er som de er, så må du alltid gjøre noen strukturgrep for å effektivisere, og det har vi gjort på andre områder.

(Respondent 11, politiker)

En respondent trekker fram sammenfall av diverse årsaker til at flerbrukshallen hittil ikke er kommet, deriblant avventing på en reguleringsplan, og at en privat investor trakk seg (Respondent 12, politiker). En annen er klar på at det fremdeles arbeides med realisering av hallen. Selv om det oppleves en enighet omkring tiltaket, kan man nok gjenkjenne ulike oppfatninger angående hvor stor grad kommunen skal være inne med finansiering (Respondent 17, administrasjon). Selv om økonomien har innvirkning er en annen respondent mer opptatt av en manglende entusiasme, sammen med en usikkerhet omkring hvilke virkning en flerbrukshall i sentrum vil ha på idrettsanlegg rundt om i bygdene. En frykt for at disse vil tømmes som resultat.

Det har litt med økonomi å gjøre, men det er og langt fra alt. Vi var enig, vi kom så langt at vi ble enig om hvor den skulle ligge. Det var her i sentrum, i tilknytning med den videregående skolen, men det har ikke vært nok entusiasme rundt det. Det, og så var det noen som spilte ned idrettssaken, vi har gymsaler rundt om, skal vi tømme de (..)

(Respondent 11, politiker)

En respondent reflekterer over en avveining i tankegangen når nye tiltak er oppe til diskusjon. Med utgangspunkt i en forestilling av knappe ressurser, settes tiltak opp mot hverandre, en kamp om ressurser og et slags nullsumspill. Settes flerbrukshallen opp risikerer man kutt andre steder.

(..) det blir kamp om ressursene, ting blir satt opp mot hverandre. Jeg var på et møte i idrettsrådet i forbindelse med idrettshall (..) alle idrettslagene var representert, og noen var positive, men noen var litt (..)ja, men når vi har bygd hallen så skal den driftes, og jeg kan ikke gå med på at kommunen skal drifte idrettshallen om det fører til at vi må legge ned noen sykehjemsplasser (..)

(Respondent 9, organisasjonsliv)

En politisk respondent trekker også fram at idretten hittil ikke har vært tydelige nok i sine krav (Respondent 11, politiker). Dette er et argument en representant fra idrettsrådet er kjent med, men noe uenig i:

(..) de har hele tiden sagt at idretten må snakke høyere (..)Vi har hvert fall snakket om det i ti år, og folk flytter, folk som har vært veldig engasjert (..)

(Respondent 13, idrettsrådet)

Med tanke på samarbeid mellom idrettsrådet og kommuneadministrasjonen kommer det fram i høringsutkastet for ny kommunedelplan for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet (2014-2021:47) at partene har et godt samarbeid og god dialog, men med rom for forbedring. Angående idrettsrådets plass i saksbehandling av idrettssaker trekkes det fram at kommunen kan være mer konsekvent med å sende disse til uttale. Gjennom intervju med representant for idrettsrådet bekreftes dette, og at det nå arbeides for å få på plass en skriftlig samarbeidsavtale om høringsrett:

(..) nå skal vi ha en skriftlig samarbeidsavtale mellom idrettsrådet og Fusa kommune. Da er de pliktig å kalle oss inn (..)Vi uttaler oss hver gang en sak innen kultur eller idrett skal opp, men du hører ikke noe, nå er de nødt til å kalle oss inn hvis vi får det sånn (..)vi kan få lov til å uttale oss i det offentlige, og ikke bare på papir, for det er to forskjellige ting (..)

(Respondent 13, Idrettsrådet)

Oppsummert forstår jeg det slik at hovedessensen i sitat trukket fram i denne delanalysen så langt kan kobles til politikkområdets forankring i kommuneorganisasjonen, og i lokalsamfunnet. Den økonomiske situasjon har ført til et fokus på effektiviserings- og

innsparingstiltak framfor samfunnsutviklingstiltak. Dette har vanskeliggjort innlemmelse av nye tiltak tatt opp i samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023, deriblant en flerbrukshall som trukket fram her. I tillegg til en økonomisk begrunnelse, trekkes det imidlertid fram forklaringer som jeg i større grad vil koble til politikkområders forankring i lokalsamfunnet. Politikkområder/tiltak som berører lokalisering virker å være vanskeligere å enes om, enn politikkområder/tiltak hvor dette ikke er en aktuell dimensjon. Dette ønsker jeg å videre belyse gjennom en sammenligningsanalyse av utvalgte politikkområder.

Inter- sektoriell policy påvirkning

Inter- sektoriell policy påvirkning henviser til at koblinger mellom ulike sektorer kan være av betydning når trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa skal forklares. At det eksisterer premissleverandører og premissmottakere blant ulike politikkområder. Ifølge Jacobsen (1965:153) er ikke strømmen av premisser som passerer grensene mellom politikkområder et naturfenomen, men bæres, kjempes og formidles over av personer. Alle medlemmer av en sektorpopulasjon er på en eller annen måte deltakere i den politikk som føres i vedkommende sektor. Enten som politiske representanter, ansatte i den offentlige virksomhet som berører ansvarsområde, eller virksomhetens klienter eller innbyggere (Ibid. 1965:150). I denne analysen vil fokus være på ansvarsområdene; Skole, Kultur og idrett, og Til- og fraflytting, begrunnet ut fra innsamlet datamateriale og teoretisk tilnærming. Mens idretten representerer et samlende element i Fusasamfunnet, kan skolen representere et splittende element når utfordret. Det tas utgangspunkt i de to uavhengige variablene, trekk ved lokalsamfunn og trekk ved kommuneorganisasjonen, belyst av dimensjonene identitet og organisering.

Forankring i kommuneorganisasjonen

Skolen er kjernen i den kommunale tradisjon, og representerer selve grunnlaget for organiseringen av lokalstyret (Bernt 2001, referert i Hommes 2008:127). Ansvar for kommunen, fylkeskommunen og staten angående grunnskoleopplæring er nedlagt i lovverk. Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Kommunene finansierer sine utgifter til grunnskole innenfor sine frie inntekter. En felles nasjonal standard sikres gjennom lover, forskrifter og læreplaner. Staten yter betydelige økonomiske tilskudd til driften av grunnskolen (Kunnskapsdepartementet 2014). Selv om Kommunal- og regionaldepartementet påpeker viktigheten, er ikke lokal samfunnsutvikling lovpålagt (Kommunal- og

regionaldepartementet 2013:43). Kommunene utfører en rekke utviklingsoppgaver, og selv om de pålegges planleggingsoppgaver, er det teoretisk frivillig. Neglisjering av oppgavene i praksis vil imidlertid være svært ødeleggende for kommunene (Finstad & Aarsæther 2003:21). Mens hvordan barnehager, grunnskole og eldreomsorg skal drives er relativt detaljregulert gjennom juridiske virkemiddel, er det på ingen måte slik når det angår utøvelsen av et overordnet samfunnsbyggende ansvar (Ibid.2003:23). Kommuner stilles også ovenfor ulike utfordringer, og hvor/hvordan innsatsen settes inn avhenger av variabler som lokalisering, størrelse, befolkningssammensetning o.l. Til- og fraflytting er et politikkområde som generelt hovedsakelig går gjennom annen politikk i direkte eller indirekte form. Som tidligere nevnt befinner Fusa seg i sone II i det distriktpolitiske handlingsområdet, hvor staten kan gi midler til kommunale grunnlagsinvesteringer som stedsutvikling, vannverksutbygging og tilrettelegging for næringsvirksomhet (Kommunal- og regionaldepartementet 2012a, 2013:23). Samtidig vil statlige midler i Fusa hovedsakelig gå gjennom den brede regionalpolitikk, og ikke den smale. Som tatt opp tidligere er det slik i dag at mesteparten av den geografiske omfordelingen av statlige utgifter skjer av andre grunner enn en bevisst geografisk omfordeling (Ørbeck 2007, referert i Johansen 2008:12). Et politikkområde hvor de økonomiske midler til rådighet, ikke er store sett i forhold til andre budsjettall (Johansen 2008), og andre ressurser som et sterkt lovgrunnlag også uteblir (Strand 1994:164). Dette kan også ha innvirkning på hvordan politikkområdet arbeides med lokalt. Sektorer og fagorgan på statlig nivå stimulerer og politikken delvis gjennom lover og rettledninger, og delvis gjennom økonomiske tilskudd og andre tiltak. Et resultat av dette kan være at kommunene satser der de blir stimulert, eller hvor det lønner seg (Strand 1994:167-168). Et eksempel på dette kan være at det, i tråd med mål i kommunens til- og fraflyttingspolitikk, i handlingsplan 2014-2017 kommer fram at et nytt tiltak på investeringsprogrammet vil være bygging av utleiebosteder i Eikelandssosen, da i forbindelse med mottak av flyktninger. I dette formål gis det en svært gunstig finansieringsordning gjennom Husbanken, som gir opptil 40 % tilskudd (2014-2017:48,53). Det antas at det vil være lettere å prioritere slike tiltak på et investeringsprogram, enn tiltak hvor det ikke gis like gode statlige tilskuddsordninger. Kommunalt er kultursektoren avgrenset ulikt fra statlig nivå, blant annet ved at den omfatter idrett (Kulturdepartementet 2013:241). Kultursektoren skiller seg ut fra andre politikkområder ved at det i liten grad preges av juridisk virkemiddelbruk. Som følge av dette er nivået på kulturutgiftene spesielt følsomt for svingninger i kommunenes frie inntekter, som i stor grad varierer mellom kommunene i dag (Telemarksforskning, referert i Kulturdepartementet 2013:233). Idrett er ikke lovpålagt, men inngår ofte som en del

av kommunens planverk. En viktig årsak til dette er ifølge Waldahl (2009:18) at departementet setter dette som krav dersom et anlegg skal motta spillemidler. Fusa har en *Kommunedelplan for idrett og friluftslivsliv*. Den store aktivitet innen idrett utspiller seg lokalt i idrettslagene. Aktørene nærmest idrettslagene er idrettsråd og kommuner. Idrettsrådenes rolle som organ for interesserepresentasjon går tilbake til 1940-årene, men det var først i 1971 at de ble lovfestet (Waldahl 2009:15). I senere tid har det stadig kommet politiske vedtak om å styrke idrettsrådene (Ibid. 2009:19).

Forankring i lokalsamfunnet

Homme (2008:16) viser i sin doktoravhandling at Skole er en oppgave tett knyttet opp mot lokalsamfunn, verdier og identitet, og som vanskelig kan skilles fra kommuneorganisasjonen. Kommunens engasjement viser seg eksempelvis ved at det bevilges mer penger til skole enn beregnet i de statlige bevilgningene. Kommunepolitikken fungerer støttende for skolen og blir ofte aktualisert i valgkamp, og slik sett befestes skolens betydning blant velgerne. I mange tilfeller har engasjementet og aktiviteten strukket seg langt utover skolesektoren og de formelt definerte aktørene; skolepolitikere, kommuneadministrasjonen, og lærere. Særlig i bygdekommuner griper skole- og kommunepolitikken inn i hverandre, og det blir gjerne umulig å skille disse politikkområdene fra hverandre. For eksempel har topografiske forhold kombinert med spredt og liten bebyggelse gjort at skolekretsproblematikken har vært spesielt viktig (Homme 2008:207). Til- og fraflytting er en relativt ny formulert kommunal oppgave innen samfunnsutvikling, uten sterk forankring i lokalsamfunnet. Fusa kommune har gjennom hele prosessen med rullering av ny samfunnsdel av kommuneplanen og tilhørende ny profil, satset på prosesser for å sikre lokal forankring. Samtidig er gjerne dette et politikkområde som ikke klarer engasjere folk før en opplevd sterk utfordring med fraflytting og/eller utarming av lokalsamfunnet. Det er i tillegg et politikkområde som "spiller" på andre sektorer. Flerbrukshallen er et tiltak som faller innunder ansvarsområdet Kultur og idrett, men som samtidig kan argumenteres som et viktig tiltak innenfor samfunnsutvikling, eller som et viktig tiltak for økt tilflytting eller økt bolyst (minket fraflytting). Idretten har i dag en sentral posisjon i det norske samfunn, og den store aktiviteten utspiller seg lokalt. Samtidig er det vel en oppgave som nevnt hovedsakelig beror seg på frivillig arbeid i lokalsamfunnet.

Oppsummering

Ulikt fra Skole som er en lovpålagt oppgave støttet oppunder av juridiske virkemiddel, er både Kultur og idrett, samt Til- og fraflytting, verken lovpålagt eller ansvarsområder hvor juridiske virkemiddel i stor grad er tilstedeværende. Dette gjør satsingen spesielt følsomt for svingninger i kommunenes frie inntekter. Mens Skole, og Kultur og idrett er tydelige ansvarsområder med håndfaste oppgaver, og et relativt klart kunnskapsgrunnlag for måloppnåelse, bygger gjerne til- og fraflytting på de foregående politikkområdene for videre utvikling og endring av samfunnet, eller formidling utad. Dette er derimot muligens i utvikling, da et regionalt prosjekt arrangerer etterutdanning blant nøkkelpersoner i kommuner innen samfunnsentreprenørskap ved høyskolen for landbruk og bygdeutvikling. Det arbeides med å bygge opp et fagmiljø rundt innovasjon, nyskaping og bygdeutvikling. Tiltak definert innen til- og fraflyttingspolitikk innebærer her satsing på tiltak som med større fokus på Fusaidentitet. Fysisk ved styrking av sentrum, og symbolsk ved profilarbeid og kommunikasjonsarbeid. I dette tilfellet defineres kultur- og idrett innunder til- og fraflytting gjennom flerbrukshallen. Skoleinstitusjonen er derimot tett knyttet opp mot opprettholdelse av bygdene og bygdeidentitet. Selv om idretten er en samlende kraft i samfunnet, er det en balansegang, og idretten mangler fremdeles full forankring i forvaltningssystemet ved at det ikke er en fullverdig samarbeidsavtale mellom idrettsrådet og kommunen.

6.2.2 Utvikling AS

I Fusa kommunes årsmelding (2012:12) kommer det fram at kommunen driver en del av sitt samfunns- og utviklingsarbeid gjennom Fusa Utviklingsselskap AS. En politisk respondent beskriver at til- og fraflyttingsarbeid i grunn bare er blitt jobbet med gjennom Fusa Utviklingsselskap. Det kommer fram at kommunen internt har stått for strategi, men at ingen hittil har arbeidet med realisering (Respondent 12, politiker). Gjennom intervju beskrives hensikten bak opprettelsen som todelt: løfte fram diskusjonen og økt ressurstilgang.

(..)det ene er for å løfte fram den diskusjon som vi holder på med nå, og for å få flere fusinger og flere arbeidsplasser, det andre er det at Fusa Kraftlag har penger (..)at vi gjennom et slikt selskap kan gjøre ting i lag (..)De har vært en viktig bidragsyter, både på den ene og andre måten innenfor selskapet der. De har tatt på seg de samfunnsrollebrillene, i arbeidet sitt (..)

(Respondent 12, politiker)

Debatten i kommunestyret omkring til- og fraflytting beskrives av en politisk respondent som overflatisk. Den kommer gjerne opp i forbindelse med skoledebatten som løsning uten konkrete strategier for måloppnåelser. Diskusjonen befinner seg i større grad i Fusa Utviklingsselskap AS, og styret der.

(..) når vi begynner å diskutere det går ikke folk inn i det (..)hver gang skoledebatten kommer så sier de at vi må jobbe for å få flere folk (..)ingen som sier hvordan (..) så den offentlige debatt i kommunestyret den er i grunn ikke stor. I Fusa Utviklingsselskap, har vi tatt fatt i dette. Vi i styret har tatt mange gode diskusjoner der, men vi har ikke funnet svar.

(Respondent 12, politiker)

Markedet for et utviklingsselskap beskrives som lite i en kommune som Fusa (Respondent 11, politiker). Selskapet ble som nevnt i kapittel 3, opprettet i 2007, og fra 2009 har selskapet fått et samlet årlig driftstilskudd på kr 500 000 fra de to eierne, Fusa kommune og Fusa Kraftlag. Tilskuddet har vært delt etter eierprosent (51/49). Da selskapet ble opprettet var en forutsetning at driften skulle være selvfinansierende ved hjelp av tomtosalg og salg av tjenester. Dette viste seg å ikke være mulig, siden både tomtosalg og tjenestosalg svinger fra år til år (Handlingsplan 2013-2016:74). Salg av tjenester og oppgaver som vanskelig kan fastsettes en verdi i kroner og øre, hvert fall på kortsiktig basis, ble mer omfattende.

(..) det som viste seg relativt fort er at det er ikke mulig å leve av å selge tomter, og skal du da drive med de andre tingene (..) ting som du ikke har noen steder å sende regningen. For å få det til kom eierne inn med et grunntilskudd (..) i utgangspunktet så har en sagt at en skal tjene 1/3 på å selge tomter, 1/3 på tilskuddet, og 1/3 på prosjekt av ulike typer.

(Respondent 16, Fusa Utviklingsselskap)

Gjennom beskrivelsen av til- og fraflyttingsarbeid i Fusa Kommune er det tydelig at Fusa Utviklingsselskap AS har hatt en sentral rolle. Ved siden av tomtosalg, som også har ført til annonsering i regionale aviser, deriblant Bergens Tidende, har et satsingsområde vært en årlig yrkes- og bedriftsmesse på den videregående skole. Et godt eksempel på et utadrettet tiltak er Fusavideoen som skulle ha flere bruksområder, deriblant at selskap skulle kunne anvende den i ansettelsessituasjoner. Selskapet har gjennom eget nettsted promotert gratis rådgivningstjenester. I ulike situasjoner hvor kommunen har blitt "utfordret" utenfra, har selskapet hatt en sentral rolle. Eksempelvis ble arbeidet med å sikre tilbudet ved den videregående skole koordinert gjennom selskapet. Samme situasjon i forbindelse med Nasjonal Transportplan og arbeidet med trasevalg for den planlagte fergefrie E39, hvor en

indre trase gjennom Fusa var en mulighet. Dette var å anse som en hovedprioritet i 2012 (Årsmelding 2012:12). Felles for veldig mange av Fusa utviklingsselskaps spesifikke tiltak, er at de ofte binder sammen ulike aktører. Ofte er det et samarbeid mellom selskapet, kommunen, næringslivslaget, kraftlaget, omliggende kommuner. En respondent ytrer at selskapet på sett og vis kan ha fungert som en sovepute for kommunen på dette politikkområdet.

Jeg føler på en måte at det gjerne har blitt litt sovepute for kommunen, at en bare sier, nei det skal Fusa Utviklingsselskap ta seg av, men så sjekker en ikke om de har tid og ressurser til å gjøre det (..)

(Respondent 15, administrasjon)

Organiseringen av Fusa utviklingsselskap AS problematiseres av en politisk respondent med utgangspunkt i ansvarliggjøring. Det ytres et synspunkt om at mye utviklingsarbeid har byttet arena uten at formannskapet følger opp i stor grad.

(..) tidligere var formannskapet noe vi kalte for tiltaksnemnd, da diskuterte vi vekst og utvikling, tomteområdet. Det var nesten en fast agenda på dagsorden. Da Fusa Utviklingsselskap AS ble etablert så ble (..) det arbeidet flyttet veldig mye over i Utviklingsselskapet (..). Som politikere så (..) har vi ikke fått tilbakemelding på, følger ikke Utviklingsselskapet, det blir en stat i staten (..) jeg føler ikke det har vært helt bra.

(Respondent 11, politiker)

Oppsummert forstås bakgrunnen for opprettelsen av Fusa Utviklingsselskap AS som todelt. Det var et ønske om et selskap som kunne arbeide med grunnlaget for økt tilflytting samt at kommunen så en mulighet for å øke ressurstilgangen til politikkområdet. I tillegg forklares det gjennom intervju at det var i dette selskapet at til- og fraflyttingsdebatten fikk stå på "egne ben". Samtidig trekkes det fram at selskapet kan ha fungert som en slags sovepute for kommunen, og at linjene for ansvarlighet ble strukket. Politikken flyttet i stor grad arena uten at det i tilstrekkelig grad ble fulgt opp fra politisk hold i formannskapet.

På tross av grundig forarbeid hvor forankring både i politikk og lokalsamfunn ble prioritert fra administrasjonen sin side, er hovedfunn at mange strategier og tiltak hittil ikke blitt fulgt opp. Denne delanalysen har sett nærmere på hvordan den uavhengige variabel *trekk ved kommuneorganisasjonen*, mer spesifikt kommuneorganisasjonens organisering, trekk ved politikkområder og forholdet mellom dem, kan belyse dette paradoks. Sentrale funn baserer seg på et manglende fokus på etterfølgelse, forklart ut fra; 1) en for svak forankring i

organisasjonsstrukturen og manglende ressurser (profesjon, juridisk, økonomisk), 2) fokus på utvikling innad i kommuneorganisasjonen, ikke utad i kommunesamfunnet, 3) enighet om mål og ikke midler, noe som henger tett sammen med et usikkert kunnskapsgrunnlag, og 4) Arbeidsoppgaver delegert til Fusa utviklingsselskap AS. Herfra ønsker jeg å videre belyse dette teoretisk.

Teoretisk diskusjon

I prinsippet står kommuner fri til å ta på seg alle slags oppgaver så lenge de ikke er tillagt andre ved lov, men hva kommunene faktisk tar på seg av oppgaver avhenger av mange faktorer. Strand (1994:71) trekker fram at det er et spørsmål om hvor store ressurser en har, særlig etter at de lovpålagte oppgavene har fått sitt. Det er snakk om hva som lønner seg i forhold til de overføringsordninger staten stiller til disposisjon, om hva slags politisk vilje en finner. Det er snakk om hva problem kommuneorganisasjonen er utrustet til å løse, og hva slags kapasitet en har til å arbeide med oppgavene. Jeg har i denne delanalysen gjenkjent hvordan mange av disse faktorene innvirker Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk. Jeg token det slik at kommunen har prioritert andre politikkområder. Kommunens ressurser er begrenset, og mye fokus har gått inn på å øke kommuneorganisasjonen sin kapasitet til å arbeide med og prioritere blant annet dette politikkområdet. En har i tillegg sett på alternative organiseringsmåter for å øke innsats og ressurstilgang på dette området. Da gjennom et delvis kommunalt eid selskap.

Denne masteroppgaven tar ikke stilling til hva tiltak som fungerer i forhold økt tilflytting, minket fraflytting. Utgangspunktet er å belyse hva som kan forklare trekk ved Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk. Hva som har påvirket Fusa kommune i deres organisering av politikkområdet. Sammenligningsanalysen tok utgangspunkt i politikkområdene Skole, Kultur og idrett, og Til- og fraflytting. Et utvalg basert på innsamlet datamateriale og teoretisk tilnærming. Mens idretten og flerbrukshallen kan representerer et samlende element i Fusasamfunnet, og Fusaidentitet, kan skole representere et splittende element når utfordret. Gjennom sammenligningsanalysen fant jeg at Skole, og Kultur og idrett er tydelige ansvarsområder med håndfaste oppgaver og et relativt klart kunnskapsgrunnlag for måloppnåelse. Derimot bygger gjerne til- og fraflytting på de foregående politikkområdene for videre utvikling og endring av samfunnet, eller formidling utad. Ulikt fra Skole som er en lovpålagt oppgave støttet oppunder av juridiske virkemiddel, er både Kultur og idrett, og Til- og fraflytting, verken lovpålagt eller ansvarsområder hvor juridiske virkemiddel i stor grad er

tilstedeværende. Dette gjør satsingen spesielt følsomt for svingninger i kommunenes frie inntekter. Intensjonen med å trekke fram skole, er ikke å hevde at denne debatten eller nåværende skolestruktur har negativ virkning på tilflytting, eller øker fraflytting. Intensjonen er å vise hvordan bygdeidentitet på sitt sterkeste, noe skoledebatten forstås som en sterk katalysator for kan innvirke. Det kan føre til at politikkområdet Skole blir å regne som en premissleverandør til andre politikkområder. Til- og fraflyttingsområdet blir å forstå som en *underskuddssektor*. En sektor som mottar langt flere premisser for sin politikk enn den leverer tilbake (Jacobsen 1965:152). Kanskje også særlig når tiltak innenfor til- og fraflyttingspolitikken innebærer satsing på tiltak som lokaliseres i kommunesentrum, og som oppleves at kan utfordre grunnlag for likeens tilbud i bygdene. Intensjonen ved å anvende flerbrukshallen som eksempel, var å illustrere dette. Det teoretiske argument er at det gjennom valg innenfor et politikkområde, leveres det stimuli eller premisstrømmer, for valg innenfor andre (Jacobsen 1965:151).

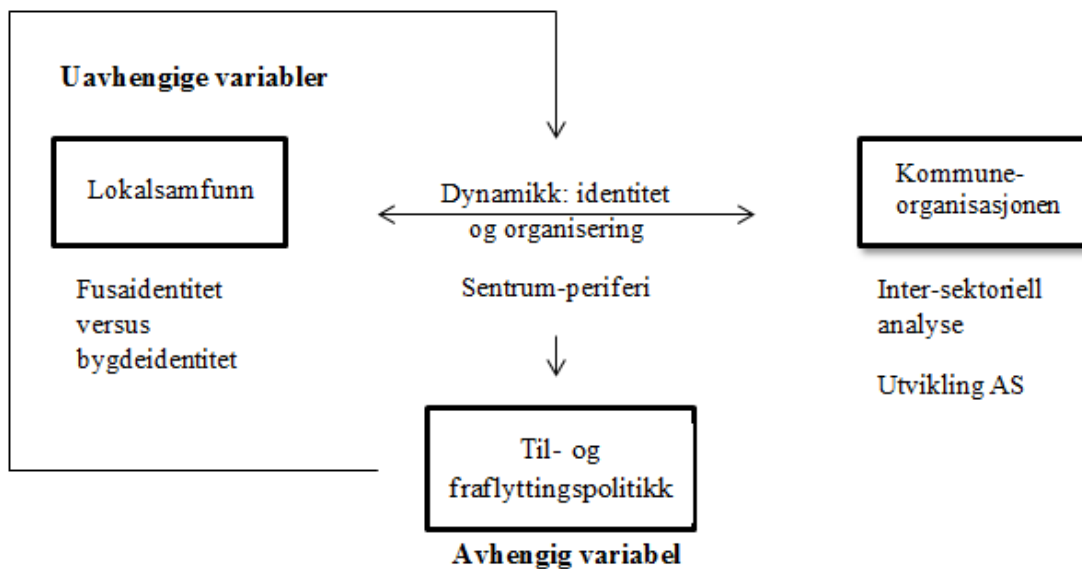
Idretten mangler fremdeles full forankring i kommuneorganisasjonen ved at det ikke er en fullverdig samarbeidsavtale mellom idrettsrådet og kommunen. Tidligere trakk jeg fram at det fra politisk side ble ytret ønske om tydeligere krav fra idretten omkring viktigheten av en flerbrukshall. Dette er en diskusjon som kan belyses med utgangspunkt i Jacobsen (1965:149), som hevder at offentlige avgjørelser i stor utstrekning må bygge på den informasjon klientene selv stiller til rådighet om egen situasjon, om egne preferanser og velferdspunkter. Dette anses som viktig. For mens informasjon om klientgruppers velferdssynspunkt tidligere skulle kanaliseres hovedsakelig via den politiske representasjon, er det nå muligens viktigere *om* og *hvordan* de ulike klientgrupper er representert i den offentlige forvaltning. Særlig når det angår offentlig planlegging hvor en dominerende teknikk er utredning som innebærer utarbeidelse av tilgang på, og behov for ressurser i nær fortid og fremtid (Ibid. 1965:149). Dette er også et budskap som syntes å ha fått gjennomslag i idretten i Fusa, hvor idrettsrådet arbeider med å få en formelt større og mer konsekvent samarbeidsavtale med kommunen. Selv om samarbeidet med kommunen generelt beskrives som bra, er dette et grep som videre vil sikre innsyn og høringsrett. Kjernen i dette er forestillingen om knappe ressurser, eller det offentliges ansvar for at samfunnets ressurser skal anvendes på mest formålstjenlige måte. Alt kan ikke oppnås, avveininger må tas. De valg som tas, forutsettes å skje rasjonelt ved at valg treffes på bakgrunn av kjennskap om ressurser, klare mål, kunnskap om virkemidler og oversikt over tid for måloppnåelse (Jacobsen 1965:151). Dette angår også at det ikke har vært tilstedeværelse av noen tydelige talspersoner innenfor kommuneorganisasjonen som har hatt

dette som ene, eller hovedansvarsvarsområde. Da tett sammenkoblet med få ressurser, fravær av juridiske ressurser, samt et uklart kunnskapsgrunnlag for effekt av tiltak. Dette er derimot i utvikling, blant annet gjennom et regionalt prosjekt. Som tidligere nevnt arrangeres det etterutdanning blant nøkkelpersoner i kommuner innen samfunnsentreprenørskap ved høyskolen for landbruk og bygdeutvikling. Det arbeides med å bygge opp et fagmiljø rundt innovasjon, nyskaping og bygdeutvikling. En høyere grad av profesjonalisering innen politikkområdet. Nøkkelpersoner i Fusa kommune har deltatt på etterutdanningskurset.

Fra midten av 1980- tallet har stadig flere kommuner opprettet fristilte aksjeselskap eller kommunale foretak for å ivareta arbeid med lokal næringsutvikling (Andersen & Brattvoll 2000, referert i Brattvoll 2003:125). De fleste kommuner velger aksjeselskapsformen, og døper selskapene "x kommune vekst AS" eller "x kommune Utvikling AS", her Fusa Utviklingsselskap AS. Intensjonene til selskapene kan i all hovedsak sies å være i samsvar med det tradisjonelle tiltaksarbeid, som innebærer blant annet å tilrettelegge for nye arbeidsplasser eller sikre sysselsetting lokalt (Ibid. 2003:126). Opprettelsen av Fusa utviklingsselskap i 2007 signaliserte at et nytt politisk system var i ferd med å dannes i Fusa. Årsaken bak opprettelsen beskrives som todelt, øke tilflytting og antall arbeidsplasser, og få tilgang på økonomiske ressurser. En politisk respondent beskriver til- og fraflyttingsdebatten i kommunestyret som overfladisk og preget av andre debatter, og at det har vært i styret til selskapet debatten har blitt tatt. Som nevnt i den teoretiske tilnærming, hevder enkelte at et slikt offentlig-privat samarbeid, som innebærer en bevegelse fra government nærmere governance, at demokratiet kan svekkes (Aars & Fimreite 2005). Datamaterialet fra denne studien reflekterer både/og. Enkelte respondenter ytret bekymring over en organisering av politikkområdet ut heller enn inn i politikken. Debatten har skiftet arena. På tross av at selskapet kan sies å ha økt kommunens handlingskapasitet på politikkområdet, er det ikke uten konsekvenser. Ifølge Aars & Fimreite (2005) kan slik organisering trekke politiske prosesser fra demokratiske organisasjoner. En politisk respondent oppfatter det slik at arbeidet innen politikkområdet ble delegert til selskapet, og at politikerne ikke følger arbeidet (Respondent 11, politiker). Dette stemmer overens med Aars & Fimreite (2005) sine funn, som tilsier at linjene av ansvarlighet strekkes, fordi, 1) selskapet anses som irrelevant av politikere, 2) beslutningsstiler skjærer nettverk fra ekstern politisk kontroll, eller fordi 3) politikere bevisst fratar seg innflytelse over viktige politiske felt (Ibid. 2005). I løpet av denne studien har også selskapets stilling, av ulike årsaker, blitt revurdert. En bevegelse nærmere government på dette politikkområdet igjen.

6.3 Sammenfatning

Denne studien omhandler politikk på det lokale nivå. Mangfoldet i den kommunale virksomhet vanskeliggjør en sammenfattende analyse omkring hva som kan forklare prioriteringer og beslutningsutfall på de ulike områder av kommunens virksomhet (Hansen 2005:113). Gjennom denne studien er det blitt argumentert for en tilnærming som ser en case, et tilfelle av noe, i et mer helhetlig perspektiv. En-faktor-forklaringer forsøkes å unngås. Nedenfor ser vi igjen analysemodellen utarbeidet i det teoretiske kapittel.



Figur 4.2: Analysemodell- teoretisk rammeverk

Hittil har jeg gjennom to delanalyser presentert de to uavhengige variablene, *Trekk ved lokalsamfunnet*, og *Trekk ved kommuneorganisasjonen* hver for seg. Analysemodellen legger derimot opp til å se dem i samspill med hverandre. Utgangspunktet er å forsøke beskrive hvordan utvalgte element ved Fusasamfunnet, kommuneorganisasjonen og politikken, virker inn sammen, og skaper et bestemt utfall. Jeg vil nå forsøke på best mulig måte å avslutte denne analysen ved å vise til hvordan jeg forstår at ulike identiteter faller sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet og i kommuneorganisasjonen, og som på en dynamisk måte har påvirket til- og fraflyttingspolitikken i Fusa. Først vil jeg i korte trekk oppsummere hovedfunn fra begge delanalysene.

Første uavhengige variabel, *Trekk ved lokalsamfunnet*, søkte i tråd med sosiokulturelle stedsanalyser å avdekke sentrale sosiale og kulturelle prosesser som former stedet og stedsoppfatninger (Røe 2002:77). Det tas høyde for at det finnes ulike måter å forstå et sted på, og som følge av dette, at et sted og stedets identitet, ofte er preget av verdi- og interessekonflikter (Ibid. 2002:77). En nærmere analyse av Fusasamfunnet avdekket at kommunens stedsidentitet var delt, mellom bygdeidentitet og Fusaidentitet, hvor sistnevnte bygger på førstnevnte og beskrives som svakest forankret. Samtidig var utgangspunktet at disse identitetene er påvirkbare. De opprettes, opprettholdes, brytes ned og endres av sosiale prosesser i det gitte landskapet. Analysen søkte å avdekke hva som innvirker hvilke identitet som er mest framtrædende, og hvordan dette igjen kan ha innvirkning inn på politisk prioritering. For å kunne benytte dette funn for å få økt forklaring vedrørende trekk ved Fusas til- og fraflyttingspolitikk, ble en modell av Nyseth & Aarsæther (2002) over ulike lokaliteter sammenkoblet med en sentrum- periferi tilnærming. Hensikten var å belyse hvordan ulike identiteter faller sammen med ulike former for organisering i lokalsamfunnet. Jeg fant at hvilke identitet som slår sterkest inn, Fusaidentitet eller bygdeidentitet, avhenger av organisering, men igjen viste det seg at en entydig årsakssammenheng fra organisering til identitet ikke kan gjenkjennes i Fusa. Beskrivelse av prosesser som fungerer motsatt, fra identitet til organisering, var også tilstedeværende i innsamlet datamaterialet. Hvilke identitet som slår sterkest inn forstås som situasjonsavhengig.

Et sentralt funn fra første delanalyse er at trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk, kan belyses ut fra en tilstedeværelse av en generell sterk bygdeidentitet, men en svak bygdeidentitet i Eikelandssosen, og en svak Fusaidentitet. Parallelt med kommunens ønske om økt satsing på til- og fraflyttingsarbeid, har en skolestrukturdebatt vært aktuell som følge av nye økonomiske rammebetingelser, og innsparings- og effektiviseringstiltak. Jeg konkluderte med at debatten kan forstås å ha fungert som en katalysator som styrker bygdeidentitet. Forsterker et sentrum-periferi mønster, noe som forklart gjennom intervju med politiske og administrative representanter, har fått gjenklang i de politiske prosesser. Bygdepolitikk blir mer fremtrædende og vanskeliggjør satsing på videre utvikling av kommunen som helhet. Vedtak som har gått på gjennomføring av tiltak fra samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023 har vist seg vanskelig å få gjennom. Lokalsamfunnets evne til helhetlig tankegang og handling svekkes, og deres samlede ressurser segmenteres.

Den andre uavhengige variabel, *trekk ved kommuneorganisasjonen*, søkte i tråd med Jacobsen (1965) å sammenligne enkelte områder av kommuneorganisasjonens virksomhet, og forholdet mellom dem. Her så jeg også nærmere på hvordan kommuneorganisasjonen som helhet er organisert. Tanken er at koblinger mellom ulike politikkområder kan være av betydning, når trekk ved et område skal forklares. At det eksisterer premissleverandører og premissmottakere blant ulike politikkområder. Fra andre delanalyse er et sentralt funn at trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk kan belyses med utgangspunkt i politikkområdet, sett i sammenheng med andre politikkområder. Jeg konkluderte med at til- og fraflyttingsområdet er å forstå som en *underskuddssektor*. En sektor som mottar flere premisser for sin politikk enn den leverer tilbake (Jacobsen 1965:152). Ulikt fra Skole som er en lovpålagt oppgave støttet oppunder av juridiske virkemiddel, er både Kultur og idrett, samt Til- og fraflytting, verken lovpålagt eller ansvarsområder hvor juridiske virkemiddel i stor grad er tilstedeværende. Dette gjør satsingen spesielt følsomt for svingninger i kommunenes frie inntekter.

Mens Skole, og Kultur og idrett er tydelige ansvarsområder med håndfaste oppgaver, og et relativt klart kunnskapsgrunnlag for måloppnåelse, bygger gjerne til- og fraflytting på de foregående politikkområdene for videre utvikling og endring av samfunnet, eller formidling utad. Til- og fraflyttingsområdet har hittil vært utydelig på organisasjonskartet, og gjennom intervju har det også blitt forklart som nedprioritert i kommuneorganisasjonen av ulike årsaker. I den sammenlignende analyse ble i tillegg forankring av politikkområdet i lokalsamfunnet tatt opp. Gjennom intervju ble det ytret at det på enkelte politikkområder var enklere å enes enn på andre. De oppgaver som berører lokalisering i bygder forstås som vanskeligere å endre i forhold til nye rammebetingelser og økonomiske føringer.

Angående koblinger mellom politikkområdene, har analysen særlig fokusert på et spesifikt tiltak, Flerbrukshallen. Med tanke på den teoretiske tilnærming ble det konkludert med at hva kampen for opprettholdelse av nåværende skolestruktur på den ene side, og flerbrukshallen som viktig tiltak for tilflytting/økt bolyst på den andre side, representerer. Førstnevnte kan sies å omhandle kampen for bygdene gjennom å verne en basisinstitusjon. Motsatt representerer flerbrukshallen skapelse av en ny og felles sosial møteplass. Et samlende tiltak for alle bygdene, lokalisert i kommunesentrum. På sett og vis berører begge bygdeidentitet og lokalisering, eller identitet og organisering. Jeg forstår det slik at enkelte i kommunen har ytret en frykt for at hallen vil utfordre bygdens nåværende idrettshaller og tilbud, og i tillegg at det er ulike oppfatninger omkring hvor mye kommunen skal bidra med i finansiering og drift av hallen, da dette igjen kan gå utover tilbudet til lovpålagte oppgaver. Som trukket fram

i kapittel 3 var et annet viktig mål og tiltak bosetting av flyktninger, og i investeringsprogrammet 2014-2017 er det satt av midler til nybygg i Eikelandsosen. Selv om det er lokalisering i sentrum, kommer det ikke nødvendigvis opp et sentrum-periferi mønster. For det første fordi det ikke oppfattes at det vil utfordre grunnlaget for etablerte institusjoner/tiltak i bygdene, og for det andre at god statlig finansiell støtte innebærer at det ikke i stor grad vil ta penger fra fellespotten.

Identitet og organisering

Tanken er som nevnt at det er samspeillet mellom de lokale prosesser på den ene siden, og de politiske og administrative prosesser på den andre, som vil kunne forenkle muligheten for godkjenning og implementering for noen politikkområder/tiltak, og hindre andre. Jacobsen (1965:150) argumenterte for at alle medlemmer av en sektorpopulasjon på en eller annen måte er deltakere i den politikk som føres i vedkommende sektor, som politiske representanter, ansatte i den offentlige virksomhet som berører ansvarsområde eller virksomhetens klienter. Følgelig at de forskjellige populasjoner kan sammenlignes med hensyn til typer av klienter og offentlige ansatte, her overført til trekk ved lokalsamfunnet, og trekk ved kommuneorganisasjonen, og en dynamikk mellom identitet og organisering. Jeg mener at påpekte trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa i stor grad kan forklares ut fra en dynamikk mellom politikkområdets forankring i lokalsamfunnet, samt i kommuneorganisasjonen.

Denne kombinasjonen har hatt innvirkning på hvordan Fusa har klart å organisere politikken innen dette området. Jeg har sett at identitet har innvirkning på hva slags organisering som anses som naturlig og ønskelig i lokalsamfunnet, og samtidig at organisering har innvirkning på om Fusaidentitet eller bygdeidentitet slår sterkest inn. Videre har jeg erfart at til- og fraflyttingspolitikken, i mangel på økonomiske og juridiske ressurser er preget av å være premissmottaker fra andre områder innen politikken. Politikkområdets status som premissmottaker må forstås ut over en noe utydelig forankring i kommuneorganisasjonen, men også ut fra svak forankring i lokalsamfunnet. På grunn av dette muliggjøres det at de lokale prosessene forenkler prioritering av andre politikkområder/tiltak og hindrer prioritering av dette. De lokale prosesser de siste år, som har kommet parallelt med kommunens satsing og økt fokus på til- og fraflytting, kan delvis forstås ut fra et sentrum-periferi mønster, hvor sterke bygder med tilhørende bygdeidentitet og interesser føler seg utfordret og yter motstand

i form av manglende entusiasme og støtte til opplevd motpart. I den sammenlignende analyse så jeg nærmere på politikkområdets forankring på nasjonalt, så vel som regionalt og lokalt nivå. Min forståelse av andre som har undersøkt distrikts- og regionalpolitikken, er at de konkluderer med at dette er et svakt politikkkfelt som gis premisser enten indirekte eller direkte av andre politikkområder (Strand 1994, Johansen 2008). Dette på tross av at det har vært ønskelig med en slik fordelingspolitikk. Dette gir gjenklang på kommunalt nivå, hvor politikkområdet også gis premisser enten indirekte eller direkte av andre. Samtidig ser dette bilde noe annerledes ut i Fusa kommune. Jeg mener å ha sett at fordelingspolitikken mellom de ulike bygdene i Fusa er sterk, bygdepolitikken står sterkt. Men til- og fraflyttingspolitikken lokalt i Fusa har ønsket større fokus på Fusa som helhet som virkemiddel for økt tilflytting og minket fraflytting. På politikkområdet har kommunen satset på mer innadrettede tiltak for å tilrettelegge og øke kommunens attraktivitet for potensielle tilflyttere. For å styrke bokommunen.

Dette arbeidet har vist seg noe vanskelig og det forstås som at bygdepolitikken muligens er en anelse for sterk i forhold til et svakt bygdesentrum. Slik sett kan det dras paralleller til Peterson (1981, referert i Baldersheim 2005:96). Som brakt opp i det teoretiske kapittel gjenkjente Peterson at eventuelle stridstema i lokalpolitikken i USA, dreide seg om *fordelingspolitikk*. Spørsmål omkring fordeling av offentlige investeringer mellom ulike distrikter i kommunen, eller mellom ulike formål på budsjettet (skole, eldreomsorg, veier). Bakgrunnen for dette (påståtte) trekk ved lokalpolitikken var ifølge Peterson (Ibid.2005:96) en intens konkurranse mellom byer (og regioner) om investeringer og arbeidsplasser, for videre vekst, noe som anses som essensielt. Uten vil byen stagnere, og bykommunen vil miste inntekter og evne til å vedlikeholde lokalsamfunnet. Dette vil igjen gjøre stedet mindre attraktivt å investere i. Jeg forstår det slik at dette trekk delvis kan gjenkjennes i Fusa. En eksisterende konkurranse mellom bygder for å opprettholde og videreutvikle grunnlaget for videre vekst.

Som tatt opp i den teoretiske tilnærming har geografi i senere tid blitt tilsidesatt i samfunnsvitenskapen, parallelt med en økende funksjonell spesialisering i samfunnet (Cox et al. 1974, Strand 1976a, b Strand 1994:14). Følgelig har begrep som lokalsamfunn, region og landsdel måtte vike for begrep som organisasjon, gruppe, parti, klasse og sektor. Begrep hvor geografi ikke i stor grad ses på som et konstituerende element for samfunnet (Strand 1994:14). I denne studien har det derimot vist seg vanskelig å se bort fra den geografiske

dimensjons innvirkning i lokalsamfunnets prosesser, og at disse igjen har innvirkning i forhold til de administrative og politiske prosesser. Dette bryter noe med Rokkan sitt utgangspunkt, dog med henvisning til lokal og ikke nasjonal politikk. I sin analyse av utviklingsmønstre i norsk politikk, trekker Rokkan (1987:199) fram to hoveddimensjoner i norsk politikk, hvor det har vært en bevegelse fra den ene til den andre. Den opprinnelige dimensjon bestod av territorielle og kulturelle skillelinjer, hvor distrikter stod mot hovedstad og bøndene stod mot embetsmennene. Rokkan (1987:199) argumenterer for at denne er erstattet av en dimensjon bestående av økonomiske og funksjonelle skillelinjer. Dette utgangspunkt om bevegelsen fra en kulturell motsetningsakse langs sentrum og periferi, mot en mer horisontal økonomisk motsetning i forhold til klasse, utfordres på noen måter her. Ideen om politikk knyttet til et avklart sentrum, hvor partiene i stor grad har bidratt til dette ved å fokusere på ideologi og parti framfor sak og geografi kan ikke entydig gjenkjennes. Det gjenkjennes at Fusa kommune internt ikke kan sies å ha fullstendig bevegde seg fra den territorielle-kulturelle akse til den funksjonelle-økonomiske, angående enkelte spørsmål og saker internt i kommunen.

Kapittel 7- Avslutning

7.1 Oppsummering av sentrale funn og fortolkning

Problemstillingen har i denne studien vært:

Hvordan kan trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa kommune forstås ut fra en dynamikk mellom organisering og identitet?

Problemstillingen forutsetter en beskrivelse av hvordan Fusas arbeid med til- og fraflytting er. Jeg valgte å beskrive den i tre deler:

- 1) Organisering, indikert ved enheter/ organisasjoner, ressurser i form av tildeling i budsjett og av personale
- 2) Problem- og løsningsdefinisjon, indikert ved offentlig uttalte mål og strategier, gjennom aktuelle planverk og årsmeldinger
- 3) Satsingsområder, indikert av kjennetegn ved et knippe utvalgte prosjekt/tiltak

Sett under ett, var jeg interessert i karakteristiske trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, da uttømmende svar er vanskelig å gjennomføre. Tredelingen sitt formål var å redegjøre for den beskrivende del av problemstillingen. Å forsøke avgjøre i hvilke grad det kan sies å ha blitt etablert en særegen politikk, med egne planer, enheter/organisasjoner, og ressurser. I tillegg, i hvilken grad dette politikkområdet kan sies å være en premissleverandør til andre politikkområder, eller motsatt er en premissmottaker. Et hovedfunn er at jeg forstår det slik at Fusa kommune de siste år, gjennom to omorganiseringer av kommuneorganisasjonen, opprettelsen av Fusa utviklingsselskap AS, og gjennom samfunnsdelen av kommunedelplanen 2011-2023 med tilhørende ny profil, i stor grad har satset på å tilrettelegge for økt fokus på samfunnsutvikling, og herunder til- og fraflytting. En årsak til at dette arbeidet ble igangsatt kobles til at det i Fusa eksisterer en tilstedeværende bekymring over en forsiktig, men likevel negativ folketallsutvikling. Særlig med tanke på muligheten for at denne negative utvikling vil kunne forverre seg framover. En utvikling som påvirker inntektsgrunnlaget med tanke på statlige overføringer samt skatteinntekter. Noe som videre bidrar til et svekket servicetilbud, som da igjen vil kunne påvirke til- og fraflytting. En bekymring for at Fusa vil havne i en negativ spiral det vil kunne bli vanskelig å ta seg ut av. Et annet hovedfunn er at, med utgangspunkt i Distriktssenterets kartlegging av kommunalt tilflyttingsarbeid, ser

politikkområdet noe annerledes ut i Fusa. Grimsrud & Aure (2013:8) har pekt på at tilflyttingsarbeid ofte har startet med utadrettede tiltak for å lokke, informere og oppnå kontakt. Imidlertid har mange kommuner i etterkant oppdaget at stedet ikke har hatt de grunnleggende forutsetningene for økt bosetting: boliger, jobber og barnehageplasser. Oppgavene har av den grunn ofte glidd over i bolyst- og stedsutviklingsarbeid. Dette bilde snus om i Fusa. Det forstås at kommunen hittil har forsøkt å satse mer på bolyst- og stedsutviklingsarbeid. Dette innebærer mer innadrettede tiltak for å tilrettelegge og øke kommunens attraktivitet for potensielle tilflyttere, samt motvirke fraflytting. Samtidig er som nevnt utgangspunktet for studien at dette arbeidet har møtt på en del utfordringer, og at tiltak enkelte har ansett som viktige, hittil ikke er blitt gjennomført. På tross av den opplevd uttalte bekymring, og satsing både internt i kommuneorganisasjonen og gjennom Fusa utviklingsselskap AS, er det min forståelse at Fusa kommune:

- 1) i liten grad har utviklet en helhetlig og samorganisert politikk
- 2) at de spredte tiltak søkt iverksatt, generelt ikke har klart å påvirke andre politikkområder, men heller må kunne sies å ha blitt premissmottaker for annen sektorpolitikk

Bakgrunnen for denne studien ble videre formet av et ønske om å avdekke mulige årsaker for dette paradoks. Den forklarende del av problemstillingen går ut på å anvende perspektiver og teorier innen stedsutvikling og organisasjonsvitenskap for å belyse hva som kan sies å påvirke kommunens evne til å organisere dette politikkområde. Jeg har vist hvordan de to dimensjonene identitet og organisering kan virke utfyllende for å forklare trekk ved Fusa kommunes til- og fraflyttingspolitikk. Utgangspunktet var ikke at dimensjonene skulle konkurrere eller plasseres i et hierarki etter forklaringskraft, men heller beskrive hvordan utvalgte element ved lokalsamfunnet og kommuneinstitusjonen, virker inn sammen, og skaper bestemte utfall. Et utgangspunkt som la opp til undersøkelse, både av lokalsamfunnet og av kommuneorganisasjonen, for en bred og helhetlig forståelse. Angående relevante trekk ved lokalsamfunnet i Fusa valgte jeg i denne studien å legge vekt på en oppfattet tilstedeværelse av en spenning mellom en Fusaidentitet og bygdeidentitet. Av relevante trekk ved kommuneorganisasjonen valgte jeg å legge vekt på kommuneorganisasjonens organisering, trekk ved utvalgte politikkområder og forholdet mellom dem. I tillegg anså jeg Fusa Utviklingsselskap AS, et delvis kommunalt eid selskap, som kommunen de siste år har drevet en del av sitt samfunns- og utviklingsarbeid gjennom, som et relevant trekk. Gjennom valgt teoretisk innfallsvinkel og utvalgte trekk ved kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet, var

ikke ambisjonen eller formålet å gi uttømmende forklaringer på trekk ved kommunens til- og fraflyttingspolitikk. I likhet med redegjørelsen av politikkområdet er uttømmende forklaringer vanskelig å oppnå. Samtidig mener jeg at anvendt teoretisk innfallsvinkel, og utvalg av trekk ved kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet har forklaringskraft.

Grovt oppsummert fant jeg at tilnærmingen anvendt i denne studien, som har fokusert på at både identitet og organisering må undersøkes for å forstå hva som preger til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, er relevant. Dette er en tilnærming som er lite anvendt i eksisterende forskning. Jeg har sett at identitet har innvirkning på hva slags organisering (arbeidsdeling og samordning) som anses som naturlig og ønskelig i lokalsamfunnet. Samtidig at organisering har innvirkning på om en Fusaidentitet eller bygdeidentitet slår sterkest inn i de lokale prosessene. Jeg har sett at en skolestrukturdebatt parallelt med kommunens satsing på til- og fraflytting, har fungert som en katalysator for en mer fremhevet sentrum-periferi relasjon. Bygdeidentitet slår sterkest inn i lokalsamfunnet som følge av opplevd sentraliseringsiver fra kommunens side, og følgelig svekkes Fusaidentiteten. Jeg har erfart at fordelingspolitikken mellom de ulike bygdene i Fusa er å oppfatte som såpass sterk at tiltak innenfor til- og fraflyttingspolitikken, som har vektlagt videreutvikling av tettstedet før økt attraktivitet, svekkes. Dette må samtidig ses i sammenheng med trekk ved kommuneorganisasjonen og politikkområdet til- og fraflytting. Et hovedfunn er at mangel på sterk forankring, verken i lokalsamfunnet eller i forvaltningssystemet, gjør politikkområdet sårbart for innflytelse fra andre politikkområder. Dette må særlig ses i en kontekst som innebærer knappe ressurser. Politikkområdet har hittil¹⁷ vært utydelig på organisasjonskartet, og gjennom intervju forklart som nedprioritert i kommuneorganisasjonen av ulike årsaker. Det er ikke store ressurser i form av lovverk, talspersoner og økonomi tilknyttet. I tillegg har kommunen fravær av en prekær fraflyttingssituasjon, og det er heller å forstå at kommunen forsøker være proaktiv på dette politikkområdet.

7.2 Studiens implikasjoner

I kapittel 5, metodisk tilnærming, argumenterte jeg for at det ikke vil være mulig å foreta en statistisk generalisering ut fra denne studien. Funnt fra kvalitative casestudier er ofte nært knyttet til aktuell kontekst studien har tatt utgangspunkt i. Det innebærer at funn og implikasjoner fra denne studien i stor grad er kontekstbundet til- og fraflyttingspolitikk i Fusa.

¹⁷ 01.01.14 kom en ny omorganisering hvor samfunnsutviklingsperspektivet er tydelig. Se vedlegg 4.

Samfunnsvitenskapelig empiri bygger på erfaring om forhold i samfunnet, og innebærer systematiske fremgangsmåter (Grønmo 2004:34). Denne studien kan sies å ha fylt et empirisk tomrom. Innledningsvis viste jeg til Distriktssenterets katalog som viste at omtrent 80 % av Norges distriktskommuner hadde tilflyttingsarbeid, men at Fusa kommune ikke var en av disse. I en rapport tilknyttet katalogen ble det oppgitt at det i kommuner som deltok i undersøkelsen, men som ikke hadde hatt tilflyttingsarbeid, var vanligste forklaring kapasitetsmangel, eller at det ikke var prioritert (Grimsrud & Aure 2012:9). Denne studien har for det første anvendt et noe utvidet begrep *til- og fraflyttingsarbeid*. Grimsrud, Josefsen & Vaage (2012:13) erfarte at det var særlig vanskelig å skille mellom tiltak som satser på økt bolyst for sine innbyggere, og tiltak som mer aktivt søker nye tilflyttere. Jeg har i Fusa ansett disse to som nært sammenkoblet, og så det ikke som fordelaktig å dra skille mellom dem. For det andre har denne studien sett nærmere på årsaker for ikke å ha slik arbeid. Eller utfordringer med tanke på det å organisere politikkområdet. Denne studien bidrar med økt kunnskap omkring forhold som kan sies å innvirke kommunens satsing på tilflyttingsarbeid, og samfunnsnyten kan være at den fokuserer på utfordringer i forhold til det å enes om, og gjennomføre en felles strategi med tanke på til- og fraflytting. Faktorer som kan virke inn på aktuelle tiltak, evne og vilje til gjennomførelse. Kontekstrelevans kan også anvendes for å argumentere for at andre case med tilnærmet lik kontekst kan oppleve tilnærmet samme type utfordringer. Med utgangspunkt i denne studien og empiri bygget på erfaring om forhold i samfunnet, kan det tenkes at andre distriktskommuner med tilnærmet like forhold, kan oppleve tilnærmet like utfordringer i egen organisering av til- og fraflyttingspolitikk. Da at distriktskommuner med en noe kronglete geografi og utpreget stedsidentitet uten et sterkt og tydelig sentrum, samt av ulike årsaker en svak forankring av politikkområdet i kommuneorganisasjonen i tillegg til i lokalsamfunnet, kan møte utfordringer.

Som nevnt er representativiteten til casestudier knyttet til teoretisk tolkning (Andersen 1997:17), og utgangspunktet er en teoretisk forståelse av samfunnsforhold (Grønmo 2004:88). Jeg vil nå drøfte mulige teoretiske implikasjoner som kan trekkes fra denne studien, og fremheve hva jeg mener denne studien har bidratt med, ikke bare i forhold til å forklare trekk ved til- og fraflyttingspolitikken i Fusa, men som teoretisk bidrag tilbake til litteraturen. Samfunnsvitenskapelig teori er bygget på systematisk refleksjon om samfunnsforhold og omfatter et sett begreper og relasjoner som står i et gjensidig forhold til hverandre. Disse sammenfatter og ordner forutsetninger, antakelser og kunnskap om samfunnet (Grønmo

2004:38). Utgangspunktet er å avklare om jeg har identifisert en sammenheng som i etterkant burde/kan forfølges av andre.

Som nevnt tok den forklarende del av problemstillingen utgangspunkt i perspektiv og teorier innen stedsutvikling og organisasjonsvitenskap for å belyse hva som kan sies å påvirke kommunens evne til å organisere dette politikkområdet. Sosio-kulturelle stedsanalyser kan bedre grunnlaget for beslutninger om utvikling av et sted, og avdekke utfordringer. Jeg kunne derimot ikke finne studier som kombinerte dette med perspektiver omkring politikk, forvaltning og organisering. For da å videre kaste lys over, og forsøke å forklare hvordan avdekte utfordringer innvirker i organiseringen av et politikkområde. Forskningstradisjonen innen administrasjon- og organisasjonsvitenskap fokuserer i stor grad på utforming og iverksetting av offentlig politikk. Hvordan innholdet og organisering av politikken blir til, og hvilke konsekvenser dette har. Denne masteroppgaven er en studie som ser nærmere på utforming, hvordan organisering av politikken blir og hvilke konsekvenser dette har. Ikke konsekvenser i form av effekter, men i hvilken grad en har klart å organisere seg, og politikkområdets styrke i forhold til andre politikkområder. Et inntrykk ved gjennomgang av teori på området innenfor vårt fag, er at fokus har vært på helhetlige kommuneidentiteter, mens stedsidentitet har vært lite framme i analyser av politikk internt i enkelte kommuner. Denne studien har derimot, inspirert av sosio-kulturelle stedsanalyser, sett nærmere på stedsidentitet, og er av den grunn å forstå som et forskningsbidrag rettet inn mot et oppfattet tomrom. Jeg anser at vektleggelse av en dynamikk mellom organisering og identitet som foreslått i denne studien, er relevant og har forklaringskraft. Dynamikken har gitt økt forklaring på hvordan tilstedeværelse av stedsidentitet kan ha innvirkning på en kommunes evne til å organisere et politikkområde, når politikkområde/tiltak er svakt forankret i kommuneorganisasjonen (forvaltningssystemet generelt), og i lokalsamfunnet.

7.3 Relatert og videre forskning

I en rapport fra Norges Bygdeungdomslag (2009), med fokus på hva som får ungdom til å returnere hjem, trekkes en attraktivitetspyramide fram. Nederst er grunnleggende faktorer, ting folk forventer å finne i alle kommuner, og som dermed er lite avgjørende for hvor en velger bosette seg (godt skole- og barnehagetilbud, attraktive arbeidsplasser). Faktorer som kan spille en større rolle dersom de ikke finnes. I midten er motivasjonsfaktorer, disse påvirker ens syn på kommunen og sjansen til at en ønsker å bosette seg, men som en kommune ikke er alene om å ha (attraktive bo- og oppvekstmiljø, variert kulturliv,

friluftsområder). Øverst plasserer bygdeungdomslaget det unike ved kommunen, hva den faktiske kommune har å by som få andre har. Også i forhold til omdømme trekkes det unike fram som viktig, fordi det gjør at en kan skille en kommune fra annen, og forenkler dermed kommunikasjon mot innflyttere om at man har noe å tilby. Grimsrud & Aure (2013:7) konkluderer i en rapport tilknyttet prosjektet "Tilflyttingsarbeid i distriktsnorge" med at tilflyttingsarbeid kan ha en effekt, men moderat. Tilflyttingsarbeid er bare en av mange faktorer som påvirker flytting. I tillegg, selv om flesteparten av kommunene forsøker å fremheve deres unikheter, gjenbrukes ofte de samme budskapene; "Det gode liv", "Arbeid", og ofte defineres "Alle" som målgruppe (Ibid.2013:10). Basert på resultatet av rapporten tror Holmli, direktøren hos Distriktssenteret, at kommuner i mye større grad burde våge å velge hvem de ønsker jobbe ekstra for, og at dette valget bør tas både ut fra hva kommunen, og potensielle tilflyttere trenger (Aggvin 2013). Tilflyttingsarbeid med effekt, er de som er basert på kunnskap om flyttemotiv i tillegg til lokalkunnskap og ressurser. Slik sett mener jeg at det kan virke som om at Fusa kommune har et godt grunnlag for videre arbeid med til- og fraflytting, og etter hvert kan bevege seg oppover i pyramiden til Norges bygdeungdomslag.

Gjennom dette studiet har jeg erfart hvor komplisert og uoversiktlig, eller utydelig dette politikkområdet er. Det overskrider mange politikkområder. Særlig på det kommunale og lokale nivå er dette et politikkområde som også kan sies å være preget av mye uformelt arbeid, eller ikke kartlagt arbeid. Gjennom denne masteroppgaven har jeg fått en økt interesse for bygdeutvalgenes rolle i til- og fraflyttingspolitikken. Denne studien har ikke generert oversikt over hvilke bygdeutvalg som har formelle ordninger på plass for å ivareta nytilflyttere, hvilke som har tiltak for å rette seg mot tilbakeflyttere, tiltak for kontakt med eiere av tomme hus etc. Det forstås gjennom intervju av sentrale aktører i kommunen at arbeidet som er utført gjennom de ulike bygdeutvalgene er viktig, men varierende. Noen bygder er, eller har også forsøkt å være med i ulike regionale bolystprogram. Alt dette har på sett og vis falt noe utenfor denne studien, da fokuset har vært på det kommunale arbeid og deres politikk. Gjennom intervju er det derimot tydelig at bygdeutvalgene spiller/kan spille en stor rolle. En videre analyse for å spore dette arbeidet kan vært interessant. Ellers kunne en videre undersøkelse av identitetsbegrepets innvirkning på til- og fraflyttingspolitikk vært interessant. En komparasjon mellom kommuner, hvor noen har et utpreget tettsted med dypt forankret helhetlig kommuneidentitet, og andre som ikke har dette. Sett hvordan organisering av til- og fraflyttingspolitikken ser ut, hvilke forskjeller og likheter som kan gjenkjennes, og deres utfordringer i organiseringen av politikkområdet.

Litteraturliste

Bøker

- Andersen, Svein S. (2005): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen. Fagbokforlaget. 4. opplag.
- Baldersheim, H. (2005): *Lokalmaktdebatten- fra nessekonger til nettverkstyre*. Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Brattvoll, M.(2003): *Aksjeselskap som organisatorisk virkemiddel for lokal utvikling*. I: Finstad, N. & Aarsæther, N. *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H., Læg Reid, P. & Roness, P. (2010): *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. & Grindheim, J.E. (2007): *Offentlig forvaltning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Finstad, N. & Aarsæther, N. (2003): *Utviklingskommunen*. I: Finstad, N. & Aarsæther, N. *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget
- Grindheim, J.E. (2007): *Kommunitarisme*. I: Østerud, Ø. *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Bergen. Fagbokforlaget. 3. opplag 2010
- Hagen, T & Sørensen, R.J. (2006): *Kommunal organisering*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2005): *Policyanalyser- har kommunepolitikken noen konsekvenser?* I: Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009): *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems*. Oxford University Press.
- Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo, Universitetsforlaget. 7. utgave. 6 opplag.
- Larsen, H.O. (1995): *Demokrati og kommuneinndeling*. I: Hansen, T. & Offerdal, A. *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Tano.
- Nyseth, T. & Aarsæther, N. (2002): *Nærdemokrati*. Oslo, Samlaget.
- Ragin, C. (1987): *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press, Ltd. London, England
- Rokkan, S.(1987): *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Rønning, R. & Teigen, H. (2007): *En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget.
- Strand, T.(2007): *Sentrum-periferi*. I: Østerud, Ø. *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget.
- Strand, T.(1994): *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*. Pensumtjeneste. Universitetsforlaget, Bergens.
- Walton, J. (1992): *Making the theoretical case*. I: Ragin, C. & Becker, H. *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Østerud, Ø. (2007): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget.

Artikler

- Aars, J. & Fimreite, A.L. (2005): *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics*. Scandinavian Political Studies, Vol. 28- No.3, 2005
Tilgjengelig fra: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x/pdf> > Lastet ned: [15.01.14]
- Jacobsen, K. D. (1965): *Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet*. Tidsskrift for samfunnsforskning, vol.6.

Avhandlinger og rapporter

- Foss, Olaf (2010): *Kan vi bo der vi vil – og hvor er det?* Kommentar i Regionale Trender Nr.1, Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR). [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/Regionale%20Trender%201_2010_Hele%20heftet.pdf > Lastet ned: [13.12.2013]
- Fosso, Eli Jeanette (2013): *LivOGLyst- program for lokalsamfunnsutvikling i Hordaland. Erfaringer og verdiskapingsresultat*. Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling (HLB). ISBN 978-82-93079-09-5
- Grimsrud, G.M., Aure, M., Josefsen, E. og T. Vaage. Distriktssenteret (2012): *Katalog over tilflyttingsarbeid i distriktene*. ideas2evidence rapport 9/2012, Bergen. ideas2evidence and Norut. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/katalog-enderlig-1.pdf> > Lastet ned: [01.06.14]
- Grimsrud, G.M. & Aure, M. (2012): *Målgrupper, aktiviteter og budskap i distriktskommunenes tilflyttingsarbeid*. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse. ideas2evidence rapport 1/2012, Bergen. ideas2evidence og Norut. [Internett]. Tilgjengelig fra: < <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/webundersokelse.pdf> > Lastet ned: [01.06.14].
- Grimsrud, G.M. & Aure, M. (2013): *Tilflytting for enhver pris?* ideas2evidence rapport 4/2013, Bergen. Møreforskning, ideas2evidence and Norut. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/tilflytting-for-en-hver-pris.pdf> > Lastet ned: [01.06.14].
- Heide, J.(2003): *Trivselsgrenda- studie av trivsel, sosialt liv, flytting og flyttemotiv i bygdene Oma, Fusa-bygda og Ølve/Hatlestrand*. Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland fylkeskommune, Fusa Kommune, Kvam Herad, Kvinnherad Kommune, Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND).
- Homme, A.D. (2008): *Den kommunale skolen. Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv*. Avhandling for graden doctor rerum politicarum (dr.polit). Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.[Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2725/Dr.%20Avh.%20Anne%20Homme.pdf?sequence=1> > Lastet ned: [25.02.14]
- Hordaland fylkeskommune (1999): *Flytting og flyttemotiv i Hordaland 1998*. Husbanken, Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune.[Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.hfk.no/upload/Regional%20utvikling/Fylkesplanlegging/Planar%20og%20rapportar/flyttemotivundersokinga.pdf> > Lastet ned: [22.05.14]
- Johansen, S. (2008): *Virkemidler i distriktspolitikken, en strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60*, Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR). Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Rapporter/virkemidler_i_distriktspolitikken.pdf >[Lastet ned 05.12.13]
- Johansen, S. (2009): *"Sentraliseringens pris! I: Johansen, S. Er sentralisering et problem?* Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR).[Internett]. Tilgjengelig fra:

- <<http://www.nibr.no/filer/2009-5.pdf>> Lastet ned: [22.05.14]
- Kvidal, T & Nygaard, V. (2009): *Sosio-kulturelle spenninger: Stedsidentitet i fire nordnorske kommuner*. Northern Research Institute NORUT. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://norut.no/sites/norut.no/files/static_files/content/download/4435061/9014662/NorutAltaRapport2009_1_sosiokulturelle%20spenninger.pdf> Lastet ned: [17.06.13]
- Langeland, O. (2010): *Regional development, innovation policy and territorial cohesions Norwegian experience*. Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.nibr.no/filer/2010-102.pdf>> Lastet ned: [22.05.14]
- Norges Bygdeungdomslag (2009): *Ungdom og tilbakeflytting: Hva får ungdom hjem til bygden?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://nbu.no/filestore/Ordfrerrapporttilweb.pdf>> Lastet ned: [31.05.14]
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V. & Selle, P. (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler*. Northern Research Institute. Universitetet i Tromsø. [Internett]: Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Fornyng/Norut_rapport_8_2009.pdf> Lastet ned: [22.05.14]
- Røe, P.G. (2002): *Sosiokulturelle stedsanalyser- et supplement til de tradisjonelle stedsanalysene* [Internett]. Tilgjengelig fra: <[http://www.nibr.no/filer/2012-22.pdf](http://scholar.google.no/scholar?hl=no&q=R%C3%B8e%2C+P.+G.+%282002%29.+Sosiokulturelle+stedsanalyser%3A+Et+supplement+til+de+tradisjonelle+stedsanalysen.e.+Plan+4%285%29%2C+76-81.&btnG=>http://scholar.google.no/scholar?hl=no&q=R%C3%B8e%2C+P.+G.+%282002%29.+Sosiokulturelle+stedsanalyser%3A+Et+supplement+til+de+tradisjonelle+stedsanalysen.e.+Plan+4%285%29%2C+76-81.&btnG=> Lastet ned: [01.06.14]</p>
<p>Sørli, K., Aure, M. & Langset, B. (2012): <i>Hvorfor flytte, hvorfor bli værende?</i> [Internett]. Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR). Tilgjengelig fra: < Lastet ned: [01.05.13]
- Vareide, K. & Storm, H. (2012): *Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet. Bjørnefjorden*. Telemarksforskning
- Waldahl, R.H.(2009:6): *Samspill mellom idrett og kommune*. Institutt for samfunnsforskning.[Internett] Tilgjengelig fra: <http://scholar.google.no/scholar?q=kommunal+idrettspolitik&btnG=&hl=no&as_sdt=0%2C5> Lastet ned: [05.04.14]

Internettkilder

- Aggvin, D.E. (2013): *Tilflyttingsarbeid må vere målretta*. Distriktssenteret. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://kdu.bouvet.no/nyheter/2013/06/tilflyttingsarbeid-maa-veremaalretta>> Lastet ned: [01.06.14]
- Høyskolen for Landbruk og bygdeutvikling (2010): *Bakgrunn, historie, utvikling*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.hlb.no/om-hlb/historia-til-hlb>> Lastet ned: [01.04.14]
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012a): *Notifisert virkeområde for de distriktpolitiske virkemidlene*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-og-distriktpolitikk/virkeomrader-retningslinjer-og-regler/det-distriktpolitiske-virkeomradet/notifisert-virkeomrade-for-de-distriktp/hordaland.html?id=528126>> Lastet ned: [03.12.13]
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012b): *Evig utvikling i Austevoll*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling/kvaskjer/artiklar/evig-utvikling-i-austevoll.html?id=676518>> Lastet ned: [21.03.14]
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013c): *Om satsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunane*. [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling/om-luk-satsinga.html?id=607505>> Lastet ned: [03.12.13]

Kunnskapsdepartementet (2014): *Ansvar til kommunen, fylkeskommunen og staten*.

[Internett]. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/skolesektoren.html?id=434945>> Lastet ned: [25.05.14]

Langørgen, A. (2007) *Sentralisering- årsaker, virkninger og politikk*. [Internett]. Statistikk Norge. Samfunnsspeilet nr.2 2007. Tilgjengelig fra: <<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/sentralisering-aarsaker-virkninger-og-politikk>> Lastet ned: [02.06.13]

Offentlige dokument

Hordaland Fylkeskommune (2013): *Regionalt utviklingsprogram. Handlingsprogram for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling i Hordaland*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.hordaland.no/Global/nering/Dokumenter/RUP/2013/RUP-2013_web.pdf> Lastet ned: [18.04.14]

Hordaland Fylkeskommune (2014): *Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland (HNH)*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/Naring/Handlingsprogram-for-naringsutvikling/>> Lastet ned: [18.04.14]

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Livskraftige distrikter og regioner*. Norges offentlige utredninger (NOU). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/019/PDFS/NOU200420040019000DDDPDFS.pdf>> Lastet ned: [22.05.14]

Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. St.meld, nr. 25 (2008-2009). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/pages/2175012/PDFS/STM200820090025000DDDPDFS.pdf>> Lastet ned: [03.12.13]

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Regionale utviklingstrekk (RUT)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/35160773/RUT_2011_linked_L.pdf> Lastet ned: [22.05.14]

Kommunal- og regionaldepartementet (2013a): *Ta Heile Noreg i bruk*. Distrikts- og regionalpolitikken. St.meld. nr. 13 (2012-2013). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/pages/38245831/PDFS/STM201220130013000DDDPDFS.pdf>> Lastet ned: [22.05.14]

Kommunal- og regionaldepartementet (2013b): *Regionale utviklingstrekk (RUT)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Documents/RUT2013/RUT_2013_linked_L.pdf> Lastet ned: [22.05.14]

Kulturdepartementet (2013): *Kulturutredningen 2014*. Norges offentlige utredninger (NOU). [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/pages/38245616/PDFS/NOU201320130004000DDDPDFS.pdf>> Lastet ned: [01.04.14]

Lover

Lovdata (2008): *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html>> Lastet ned: [23.10.13]

Fusa kommune

Planverk

Fusa Kommune (2014-2017): *Vedtatt handlingsplan Fusa kommune 2014-2017. Inkludert økonomiplan 2014-2017, årsbudsjett 2014 og rådmannens premisser.*

Kommunestyrevedtak 17.12.12.13, sak 055/13 [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=62&FilId=781>> [24.02.14]

Fusa Kommune (2013): *Handlingsplan med økonomiplan 2013-2016, årsbudsjett 2013, Arbeidsnotat - rådmannen sine premisser.* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=17&FilId=417&back=1&Mid2=62>> [Lastet ned 04.11]

Fusa Kommune (2012): *Handlingsplan med økonomiplan 2012-2015, årsbudsjett 2012 Arbeidsnotat - rådmannen sine premisser.* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=17&FilId=129&back=1&Mid2=62>> [Lastet ned 04.11]

Fusa Kommune (2011): *Handlingsprogram med økonomiplan 2011-2014, årsbudsjett 2011- Arbeidsnotat rådmannen sine premisser Internett].* Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=17&FilId=72&back=1&Mid2=62>> [Lastet ned 04.11]

Fusa Kommune (2011): *Fusa- midt i blinken.* Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023. [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=193&FilId=92&back=1>> Lastet ned: [09.07.13]

Fusa kommune (2005): *Kommunedelplan for Idrett og Friluftsliv 2005-2014.* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=62&FilId=32>> Lastet ned: [20.02.14]

Fusa Kommune (2014): *Kommunedelplan for Idrett, Friluftsliv og Fysisk Aktivitet 2014-2021.* Høringsutkast [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=12&FilId=747>> Lastet ned: [20.02.14]

Hjemmeside/annonseringer

Fusa kommune (2014): *Fusa først i Norge.* [Internett]. Tilgjengelig fra:

< <https://www.fusa.kommune.no/nyhende/fusa-forst-i-noreg.aspx> > Lastet ned: [15.05.14]

Fusa Kommune (2012): *Næringsliv.* [Internett] Tilgjengelig fra:

<<https://www.fusa.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=5&AId=410&back=1&Mid2=108>> Lastet ned: [05.12.13]

Fusa kommune (2012b): *Nedgang i folketalet.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <

<https://www.fusa.kommune.no/nyhende/aktuelt-fra-kommunen/nedgang-i-folketalet.aspx>> Lastet ned: [15.05.14]

Fusa kommune (2013a): *Fusa Kommune endrar organisasjonskartet.* [Internett]. Tilgjengelig fra: < <https://www.fusa.kommune.no/artikkel.aspx?AId=1350&Mid1=50> > Lastet ned:

[14.11.13]

Fusa kommune (2013b): *3817 fusingar*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<https://www.fusa.kommune.no/nyhende/aktuelt-fra-kommunen/3817-fusingar.aspx>>
Lastet ned: [01.04.14]

Fusa kommune (2014): *Grunnskulane i Fusa*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<https://www.fusa.kommune.no/tenester/skule-og-utdanning/grunnskuleopplaring/>>
Lastet ned: [04.03.14]

Vinnes Friskole (2008): *Historia til Vinnes skule/ Vinnes friskule*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<http://www.minskole.no/minskole/vinnesf/pilot.nsf/VReadArt/D33D65032F6166A5C12574D0003F7447?OpenDocument&u=Om%20skolen>> Lastet ned: [13.10.13]

Fusa bygdebøker

Vangsnes, E.M.B. (2003): *Heilt andre tider. Fusa 1900-2000. Bind I*. Fusa bygdebøker I,II, III. Fusa Kommune. Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.

Vangsnes, E.M.B. (2004): *Heilt andre tider. Fusa 1900-2000. Bind II*. Fusa bygdebøker I,II, III. Fusa Kommune. Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.

Vangsnes, E.M.B. (2005): *Heilt andre tider. Fusa 1900-2000. Bind III*. Fusa bygdebøker I,II, III. Fusa Kommune. Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.

Upublisert materialet

Arkivsaker

Arkivsak 09/986-14 (2010): *Velkommen til folkemøte om bukommunen Fusa!* Fusa kommune, rådmannen sin stab og fellestenesta.

Arkivsak 09/986-16 (2011): *Samfunnsdelen av kommuneplanen for Fusa kommune 2011-2023- høring*. Planutvalget 15.02.11.

Arkivsak 11/180 (2011): *Framlegg til visuell profil for Fusa kommune*. Formannskapet 09.06.11, Kommunestyret 22.06.11.

Fusa Kommune (2011): *Kjøp av grafisk/visuell profil*. Konkurransen for kjøp over 100 000 kr eks. mva. Konkurranses grunnlag.

Arkivsak 09/986-10 (2010): *Fremlegg til visjon, overordnet mål og hovedsatsingsområder for Fusa kommune 2010-2020. Kommuneplan-samfunnsdelen*. Kommunestyret 24.02.10

Arkivsak 09/986-1 (2009): *Kommuneplan for Fusa kommune. Melding om oppstart av arbeidet med revisjon av samfunnsdelen*. Planprogram vedlagt. 22.05.09

Fusa Utviklingsselskap AS

Fusa Utviklingsselskap AS (2009): *Årsrapport til eierne 2009*.

Fusa Utviklingsselskap AS (2010): *Årsrapport til eierne 2010*.

Fusa Utviklingsselskap AS (2011): *Årsrapport til eierne 2011*.

Fusa Utviklingsselskap AS (2012): *Årsrapport til eierne 2012*.

Fusa Utviklingsselskap AS (2012a): *Korleis få fart på bustadbygginga i Fusa?*
Styremøte Sak 25/12

Vedlegg 1

Informasjonsskriv



FUSA UTVIKLINGSSKAP AS

- Viser veg -

25.11.2013

Informasjonsskriv omkring deltakelse i forskningsstudie

Til- og fraflytting

Hei, jeg er en student ved Universitetet i Bergen som skal skrive masteroppgave innenfor studiet administrasjon og organisasjonsvitenskap. Tema for oppgaven er *Til- og fraflyttingsarbeid i kommunenorge*, og formålet er å se nærmere på hvordan denne problematikken oppfattes og håndteres av en spesifikk kommune, nemlig Fusa. Studien vil hovedsakelig basere seg på personlig intervju med politikere, ansatte i kommunen, innbyggere samt sentrale personer i andre nøkkelorganisasjoner. Oppgaven ble til i samarbeid med Fusa Utviklingsselskap AS. All informasjon som kommer fram gjennom intervjuet vil bli behandlet konfidensielt, og håndteres utelukkende av meg. Dersom ønskelig kan intervjuet anonymiseres så langt som mulig. Dette er noe jeg vil komme tilbake til senere.

Studiens formål

Hensikten med studien vil være å få økt kunnskap omkring hvordan Fusas politikk angående til- og fraflyttingsproblematikk ser ut, og hva som kan hjelpe forklare den. Videre i dette informasjonsskrivet vil jeg gi mer informasjon om hva studien går ut på, hva jeg ønsker å gjøre og hvordan jeg skal samle inn data. Forhåpentligvis er dette en studie du vil være interessert i å delta i.

Fremgangsmetode

Jeg ønsker å ha personlige ansikt til ansikt intervju, selv om telefon eller videokonferanse kan diskuteres dersom dette er ønskelig fra din side. Det er forventet at hvert intervju kommer til å vare i underkant av en time, men dette er personavhengig. Utgangspunktet mitt er å la deg få komme til ordet, selv om jeg har noen faste tema jeg gjerne vil ta opp. Eksempel på temaer er oppfatninger omkring Fusa, til- og fraflyttingsproblematikk, egen og andres rolle, samt oppfatninger om blant annet organisering, tiltak og prioritering. Dersom det skulle dukke opp noe spørsmål du ikke ønsker å svare på, er det din rett å la vær.

Hva skjer med informasjon om deg

Intervjuene vil bli tatt opp på lydbånd, slik at jeg har mulighet til å gå tilbake til dataens råmateriale, og intervjuene vil også bli transkriberte. Lydbånd og transkriberte dokument vil som nevnt innledningsvis behandles konfidensielt og det vil kun være jeg som har tilgang til dem og direkte personidentifiserende data tilknyttet råmaterialet. Utdrag fra intervjuene som vil bli publisert i masteroppgaven eller eventuelle andre rapporter knyttet opp mot prosjektet kan dersom ønskelig være anonymisert så langt det er mulig. Det tas forbehold om at indirekte identifisering muligens kan være vanskelig unngå i enkelte tilfeller, men dette er noe som kan arbeides med dersom ønskelig. I tillegg vil det kun bli tatt i bruk utdrag for å få fram hovedessensen til situasjonen i Fusa.



FUSA UTVIKLINGSSKAP AS

- Viser veg -

Av kontrollhensyn blir lydbånd og transkriberte dokument oppbevart forsvarlig fram til prosjektet er avsluttet, og det er jeg som er ansvarlig for datamaterialet i denne perioden. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS.

Selve intervjuet

Tid og sted for selve intervjuet er noe vi sammen kan komme fram til, selv om det av praktiske årsaker er fordelaktig for meg å samle flest mulig til samme dag. Se mer om dette i epost. Dersom dette er noe du kunne tenke deg å være med på, hadde jeg satt pris på om du kunne ringt, sendt melding eller en mail til meg raskest mulig.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i undersøkelsen. Du kan når som helst, og uten å oppgi noen grunn, trekke deg fra studien. Dersom du har deltatt i intervjuet, men senere ønsker å trekke deg, kan du kontakte meg, gjennom e-post eller per telefon, kontaktinformasjon finner du nederst på informasjonsskrivet.

Vennlig hilsen,

Kristine Birkeland

Vedlegg 2

Intervjuguide politiker

Bakgrunnsinformasjon

Fødested, flyttemotiv dersom flytting.

Oppfatninger

Hvordan vil du beskrive Fusa?

Hvordan tror du andre oppfatter Fusa?

Hva er din oppfattelse av situasjonen med til- og fraflytting i Fusa?

Hva er din oppfatning omkring Fusas videre muligheter/begrensninger for samfunnsutvikling?

Hvordan vil du beskrive den offentlige debatt omkring tilflytting/fracflyttingsproblematikken i Fusa?

Arbeid med til- og fraflytting

Hvordan arbeider Fusa med til- og fraflytting?

Hvilke problem- og løsninger vil du si er i fokus?

Hvordan vil du beskrive de tiltak og virkemiddel valgt?

Hvilke tiltak vil du si er effektivt?

Hvilke målgruppe vil du si er viktig for Fusa?

Mitt inntrykk er at Fusa ofte gjør det veldig godt komparativt med tanke på næring og arbeidsplasser, men ikke fullt så godt med tanke på bostedsattraktivitet.

Hva tenker du om det? Hva tror du ligger bak dette?

Organisering av til- og fraflyttingsarbeid

Hvordan er arbeidet med tilflyttingsarbeid organisert med tanke på arbeidsdeling og samordning i Fusa?

Hvilke vurderinger vil du si ligger bak opprettelsen av Fusa Utviklingsselskap?

Hvordan vil du beskrive arbeidsdelingen mellom Fusa Kommune og Fusa Utviklingsselskap?

Hvilke del vil du si du politisk sett har mest oversikt over? Aktivitetene som utføres internt i kommunen eller i Fusa Utviklingsselskap?

Har det på noe tidspunkt vært noen uenigheter i utførelse eller prioritering av oppgaver, enten i Fusa Utviklingsselskap eller i arbeidet utført på kommunetunet?

Hvilke hensyn ligger bak sammensetningen av styret i Fusa Utviklingsselskap?

Hvordan tror du nåværende organisering med todelingen påvirker arbeidet med til- og fraflytting?

Hva ligger bak beslutningen om omorganisering i kommuneorganisasjonen med fremhevelsen av ansvarsområdet samfunnsutvikling?

Kommer det en egen samfunnsutviklingsstilling?

Forhåpninger om virkning av omorganisering?

Samfunnsdelen av kommuneplanen 2011-2023

Overordnet mål er flere fusinger. *Hvorfor dette målet?*

Hvordan syntes du inkluderingen av politikere fungerte?

Hva er iverksatt av tiltak vedrørende tilflytting/raflytting i Fusa?

Innflytelse og påvirkning

Andres roller

Hvem tror du spiller en viktig rolle i utviklingen av Fusa?

Noen du mener burde hatt mer innflytelse?

Egen rolle

Hva er din rolle i samfunnsutviklingen av Fusa?

Hva påvirker deg i ditt arbeid?

Bygdeutvalgene

Hva vil du si er deres rolle i arbeidet med økt tilflytting/minket raflytting?

Hvor mye makt vil du si organisasjonslivet har i utforming av politikken? Innvirkning på politikere og administrativt ansatte?

Hvordan vil du si kommunikasjonen mellom de ulike organisasjonene i Fusa er?

Hva vil du si samler de? Og omvendt, hva vil du si skiller de?

Politikk

Hvilke utfordringer møter du på som politiker i en lokal kontekst?

Hvordan vil du beskrive det politiske klima i Fusa?

Hvilke politiske saker vil du si får mye oppmerksomhet i Fusa?

Hvor mye oppmerksomhet vil du si til- og raflyttingsproblematikken får i Fusa?

Er du av den oppfatning om at det satses politisk på dette politikkkfeltet?

Vil du si det er noen andre politikkkfelt som får større oppmerksomhet?

Hvordan vil du beskrive arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon med tanke på til- og raflyttingsarbeid?

Lokalsamfunnets krefter- desentralisert struktur

Hvilke samlende krefter kan du gjenkjenne i fusa samfunnet?

Hvilke splittende krefter kan du gjenkjenne?

Vil du si dette har noe effekt på til- og raflyttingspolitikken? På arbeidet.

Har den desentraliserte struktur i Fusa innvirkning med tanke på prioritering av politikkområder eller tiltak?

Et tema som kom opp under intervju med innbyggere, var skolestrukturen. Hva tror du dette kommer fra og hvordan vil du si dette påvirker deg eller andre politikere?

Vedlegg 3

Intervjuguide tilflytter

Bakgrunn

Kjønn, Alder, Utdannelse, sivilstatus, barn, arbeidssituasjon.

Tilflytting

Årsak (er) til tilflytting

Hvorfor Fusa? Hvordan valgte du sted i Fusa?

Hvor lenge har du bodd i Fusa? Bodd utenfor Fusa i perioder?

Hvor kommer du opprinnelig fra (annen bygd eller mer sentralt)?

Har du bodd mange ulike steder gjennom livet ditt?

Hvorfor tror du at du du blitt værende?

Informasjon i forbindelse med tilflytting

Før du flyttet hit, hvordan fikk du tak i informasjon om Fusa? Hvilke forventninger og forestillinger hadde du?

Velkomst

Hvordan opplevde du å bli tatt i mot lokalt?

Mottok du noe velkomstpakke da du flyttet til Fusa? (kommune, arbeidsgiver, bygd)

Mottok du noe hjelp i forbindelse med flytting til Fusa? (kommune, arbeidsgiver, naboer) Hvis ikke, hadde det vært ønskelig?

Ivaretagelse, oppfølging

Hvordan opplever du at det ligger til rette for å gjennomføre din/familiens livsprosjekt i Fusa?

Har du mottatt noe form for veiledning eller tilrettelegging (kommune/arbeidsplass)

Hvilke utfordringer har du opplevd ved bosetting og etablering

Hvem kan du henvende deg til dersom du lurer på noe? Terskelen for kontakt

Utflytting

Har du noen gang vurdert å flytte fra Fusa?

Hvor stor sjanse tror du det er for at du kommer til å flytte fra Fusa?

Hva kan få deg til å bli værende?

Angrer du noen gang på at du flyttet til Fusa?

Bosted

Valg av bosted

Hvilke forhold er viktig for deg ved valg av bosted?

Fusa som bosted

Hva er dine oppfatninger av Fusa som bosted?

Vil du anbefale Fusa som bosted til andre?

Hva syntes du kan gjøre Fusa til et bedre sted å bo?

Tidligere bosted utenfor Fusa

Hvordan trivdes du utenfor Fusa? Hvorfor tror du at du trives bedre/mindre der?

Hvordan skiller det gamle bostedet ditt seg fra Fusa?

Dersom gift med en fra Fusa, hvorfor valgte dere Fusa foran ..?

Arbeid

I arbeid

Hva syntes du om mulighetene til arbeid i Fusa? Muligheten til å avansere?

Hvordan opplevde du situasjonen å få din jobb?

Får du brukt din utdanning/kompetanse i jobben? Trives du i din jobb?

Hvor lang tid er du villig til å bruke på pendling til arbeid?

Uten arbeid

Har du forsøkt å få jobb i Fusa? Hvordan opplevde du den situasjonen?

Hvor lang tid er du villig til å bruke på pendling til arbeid?

Hvordan opplever du å være uten arbeid?

Integrasjon

Hvordan vil du beskrive kontakten mellom tilflyttere og fusinger generelt? Hvordan er din kontakt med fusinger?

Følte du at folk tok interesse i deg?

Hvordan vil du beskrive kontakten mellom tilflyttere?

Vil du si at det er et merkbart skille mellom tilflyttere og fusinger?

Hva er ditt syn på integrasjonen mellom bygdene generelt?

Ser du på deg selv som en fusing eller som en innflytter?

Hverdagslivet: Tilfredshet og savn

Hvordan trives du i Fusa?

Vil du si Fusa har en bygdeidentitet, i så fall hvordan ser den ut?

Hvordan vil du beskrive det sosiale miljøet eller hverdagslivet?

Har du funnet din plass i Fusa?

Hvor viktig er et godt lokalt forankret sosialt miljø for deg?

Har du sosialt miljø andre steder enn Fusa?

Har du noen savn? Har du fått oppfylt et savn ved å komme til Fusa?

Jantelov og bygdedyr

Hva legger du i disse begrepene, og eventuelt i hvilke grad/hvordan kan de eventuelt gjenkjennes i Fusa?

Har du opplevd disse utspring av disse begrepene andre steder?

Assosiasjoner

Hvordan vil du beskrive Fusa?

Hvordan tror du utenforstående ser på Fusa?

Har ditt syn endret seg på Fusa?

Fusa Kommune

Hva er din oppfattelse av situasjonen med tilflytting/raflytting i Fusa?

Trenger Fusa tilflyttere?

Har du noen tanker om stemningen rundt innflyttere generelt sett i Fusa?

Har du noen kunnskaper om hva Fusa Kommune eller eventuelt andre aktører gjør med situasjonen?

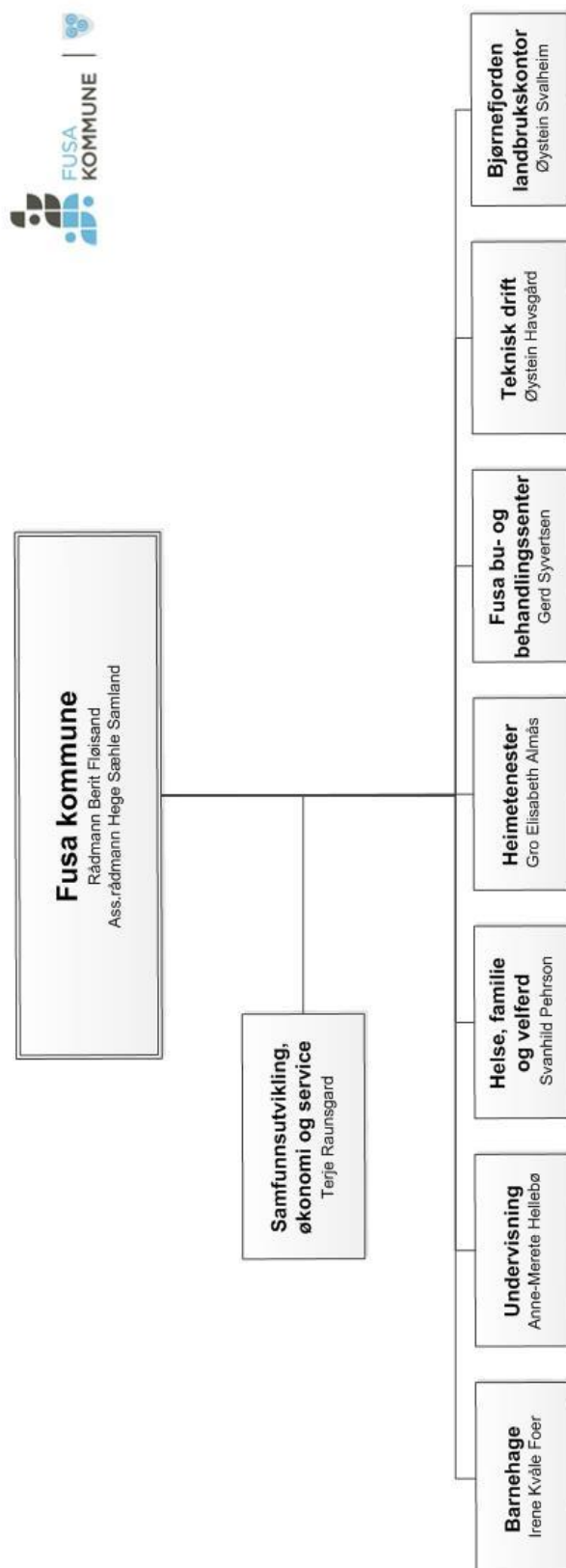
Kan du erindre tidligere prosjekt rettet mot økt tilflytting/begrensning utflytting?

Har du tidligere deltatt i prosjekt eller debatter rettet mot økt tilflytting/økt bostedsglede?

Hva tror du kan andre tilflyttere til å bli værende?

Vedlegg 4

Organisasjonskart pr. 01.01.14



Vedlegg 5

Prosjektgodkjennelse Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Jan Froestad
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christiesgt. 17
5007 BERGEN

Vår dato: 14.02.2013

Vår ref: 33197 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 05.02.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33197	<i>Tilflytting i kommunenorge</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Jan Froestad</i>
Student	<i>Kristine Birkeland</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.08.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Lis Tenold

Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Kristine Birkeland, Barkaleitet 19, 5115 ULSET

Avdelingskontorer / District Offices

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no